

UNIVERSIDAD DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y COMERCIALES



TESIS DOCTORAL

**Problemas de la integración económica en Europa : la
C.E.E.**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Ramón, Tamames

DIRECTOR:

José Luis Sampedro

Madrid, 2015

RAMON TAMAMES GOMEZ

PROBLEMAS DE LA INTEGRACION ECONOMICA
EN EUROPA. LA CEE

Tesis Doctoral

Madrid, Julio de 1964

INDICE GENERAL

	<u>Página</u>
Introducción general y plan de la tesis	1
 <u>PRIMERA PARTE: LA TEORIA Y LOS ANTECEDENTES DE LA</u> <u>INTEGRACION ECONOMICA DE EUROPA</u>	
 CAPITULO I - LAS FORMAS DE RELACION ECONOMICA ENTRE LAS NACIONES	 8
1. Introducción	8
2. Economía cerrada	10
3. Mercantilismo	11
4. Librecombio	11
5. Bilateralismo económico	12
6. Cooperación económica internacional	14
6.1. Comisiones económicas de las Naciones Unidas	15
6.2. Acuerdos económicos internacionales .	15
6.3. Organismos económicos internacionales	17
7. Integración económica	18
7.1. Sistema de preferencias aduaneras. El caso de la Commonwealth	19
7.2. Zonas de Libre Comercio	19
7.3. Uniones Aduaneras y Uniones Económicas	20
8. Fusión de Estados	21
Apéndice Nº 1 al capítulo I. Los intentos de unión europea del período de entreguerras (1918-1939)	23
Apéndice Nº 2 al capítulo I. Argumentos econó- micos y políticos en pro de la integración	25
Notas al capítulo I	31

CAPITULO II - LA COOPERACION Y LA INTEGRACION ECONOMICA EN EUROPA DESDE 1945 HASTA 1957	40
1. El apogeo del bilateralismo (1945-1957)	40
2. Las raíces de la cooperación económica europea ..	42
3. La Organización Europea de Cooperación Económica (OECE). Sus realizaciones	44
3.1. Desde los convenios de clearing hasta la UEP	46
3.2. Desde la UEP hasta la convertibilidad exterior	48
3.3. La liberación de los intercambios	50
3.4. Frustraciones aduaneras en el seno de la OECE	51
4. El Benelux, laboratorio del Mercado Común	53
4.1. La experiencia de la UEBL	54
4.2. La Convención de Ouchy: un primer Benelux malogrado	55
4.3. La formación del Benelux	55
5. La CECA, banco de pruebas del Mercado Común	58
5.1. El Plan Schuman	59
5.2. La Construcción de la CECA y sus problemas.	60
5.3. El significado de la CECA	61
5.4. Hacia el Mercado Común	63
Notas al capítulo II	65

SEGUNDA PARTE: FORMACION Y METAS DE LA
COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

CAPITULO III - LA GENESIS, LOS PRINCIPIOS Y EL AMBITO DE APLICACION DEL TRATADO DE ROMA	74
1. La génesis del Tratado de Roma	74
2. Los principios de la CEE	78

3. El ámbito de aplicación del Tratado de Roma	79
3.1. Los Estados miembros fundadores	79
3.2. La adhesión de nuevos miembros	81
3.3. La asociación con la Comunidad	84
Notas al capítulo III	88
 CAPITULO IV - LOS FUNDAMENTOS DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA	 95
1. La libre circulación de mercancías	95
1.1. La unión aduanera	96
1.1.1. El desarme arancelario	96
1.1.2. La construcción de la Tarifa Exterior Común (TEC)	98
1.2. La supresión de las restricciones cuanti- tativas en el área de la CEE	101
2. La agricultura. El desarrollo de la política agrícola común	103
2.1. Cereales	107
2.2. El mercado del arroz	111
2.3. Productos ganaderos: carne de cerdo, huevos y carne de aves	112
2.4. El sector de la carne vacuna	113
2.5. El sector de los productos lácteos	115
2.6. Productos hortifrutícolas	116
2.7. El mercado vitivinícola	116
2.8. Disposiciones de carácter general: reglas de competencia, reglamento financiero y precios mínimos	117
2.9. Resumen y perspectivas	119
3. La libre circulación de personas, servicios y capitales	122
3.1. La libre circulación de trabajadores	123

3.2. El derecho de establecimiento	126
3.3. Los servicios	127
3.4. El libre movimiento de capitales	128
4. Los transportes	129
Notas al capítulo IV	133
 CAPITULO V - LA POLITICA ECONOMICA DE LA COMUNIDAD	146
1. Introducción	146
2. Las reglas comunes	147
2.1. Las reglas de competencia	147
2.1.1. Las reglas aplicables a las empresas	147
2.1.2. Las prácticas de dumping	150
2.1.3. Las ayudas concedidas por los Estados	151
2.2. Disposiciones fiscales	153
2.3. El acercamiento de las legislaciones	157
3. La política económica	157
3.1. La política de coyuntura	158
3.2. La política económica a plazo medio	162
3.3. La balanza de pagos y la política monetaria	167
3.4. La política comercial	173
3.5. El Banco Europeo de Inversiones y la polí- tica de desarrollo regional	177
4. La política social y el Fondo Social Europeo	182
Notas al Capítulo V	187
 CAPITULO VI - LA ASOCIACION DE LOS ESTADOS AFRICANOS Y MALGACHE (EAM) A LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA	197
1. La gestación de la primera asociación (1957)	197

2. Los ataques a la asociación	198
3. La negociación del nuevo Convenio de asociación CEE- EAM	199
4. Características básicas del nuevo Convenio de asociación	201
5. La estructura de la asociación CEE-EAM	202
5.1. Supresión de las barreras a los intercambios comerciales	203
5.2. Concesión de ayuda por parte de la CEE para favorecer el desarrollo económico y social de la EAM	205
5.3. Regulación del derecho de establecimiento, servicios, pagos y capitales	205
5.4. Las instituciones de la asociación	206
6. Los movimientos de cooperación entre los EAM	206
Notas al capítulo VI	208
 CAPITULO VII - LAS INSTITUCIONES DE LA COMUNIDAD	 213
1. Introducción	213
2. El ejecutivo	215
2.1. El Consejo	216
2.2. La Comisión	218
3. El futuro poder legislativo: El Parlamento Europeo	219
4. El poder judicial: El Tribunal de Justicia	222
Notas al capítulo VII	224
CONCLUSIONES	228
BIBLIOGRAFIA	246

INTRODUCCION Y PLAN DE LA TESIS

Si se preguntara a un grupo muy selecto de personalidades políticas y del campo de la Ciencia Económica cuál ha sido el suceso histórico más importante después de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, es casi seguro que algunas de ellas responderían que "el firme proceso de unificación económica de Europa". Sin duda, en la postguerra se han producido otros eventos de análoga o incluso podríamos decir que de mayor importancia histórica (si ésta se pudiera medir de alguna forma a corto plazo), tales como la expansión del poderío comunista y el amplio movimiento de descolonización que ha favorecido a más de una cuarta parte de la población del Globo. Pero a poco que se reflexione se puede llegar a la conclusión de que estos dos sucesos históricos y la integración económica en Europa no son hechos inconexos, sino que, por el contrario, guardan entre sí una relación muy estrecha. En cierto modo, los tres fenómenos son consecuencia directa de la Segunda Guerra Mundial, que no fue sino la expresión bélica de una amplia e intensa crisis de la Humanidad. Una vez terminada la guerra, la crisis tuvo su salida en las direcciones antes apuntadas: expansión del comunismo en Asia y Europa Oriental, la emancipación de las antiguas colonias y creciente unificación de Europa Occidental. Profundizando en búsqueda de una explicación puede encontrarse la lógica de los acontecimientos en el hecho de que la Segunda Guerra Mundial, siendo, aparentemente, la última contienda en que contaron los factores de hegemonías de naciones incluidas en un mismo sistema económico (Alemania contra Polonia, Francia y el Reino Unido contra Alemania, Japón contra los Estados Unidos) fue, al propio tiempo, el primer gran enfrentamiento entre dos sistemas económicos radicalmente distintos: capitalismo y socialismo. Se puede decir que ésta era en último término la finalidad de la guerra, el ataque del capitalismo alemán contra el socialismo soviético, y precisamente por ello este ataque y sus consecuencias fueron sin duda el núcleo más importante del conflicto y de la salida de la crisis. Que nuestro primer aserto no carece en absoluto de validez lo demuestra claramente el hecho de que las guerras locales que sucedieron en la Segunda Guerra Mundial fueron ya marcadamente intersistemas, es decir, de un carácter muy diferente al de los antiguos conflictos nacionales; la propia guerra civil china, las guerras de Corea y de Indochina son los ejemplos más representativos de ello, y los sucesos de Hungría en 1956 constituyeron un episodio de raíces muy parecidas, a pesar de las complejas interferencias que en él se dieron. La Segunda Guerra Mundial y las referidas conflagraciones de carácter local, permitieron y consolidaron la expansión del comunismo en el mundo.

La emancipación de las antiguas colonias de Africa y Asia, el segundo gran suceso histórico de la postguerra, tampoco se puede decir que sea algo ajeno al enfrentamiento de los dos sistemas (capitalismo versus socialismo). En realidad, ha sido la presión de la URSS y los demás países comunistas -fundamentalmente China- la que hizo necesaria y posible la aceptación

por parte de los países europeos del abandono del sistema colonial en su configuración tradicional. La presencia desde 1945 de gran parte de los países comunistas en el foro internacional que son las Naciones Unidas, y la posibilidad de que aquellos países pasaran a prestar una ayuda generalizada a los pueblos colonizados en la lucha por su independencia (tal como efectivamente llegó a suceder en Indochina y como en 1960 comenzaba a suceder en gran escala en Argelia y en algunos territorios de Africa negra) situaron a las potencias occidentales en una posición que en la nueva era nuclear no tenía más salida que la descolonización; esta operación tenía sus ventajas: la emancipación otorgada, y no conquistada, a largo plazo, podía evitar el que las antiguas colonias pasaran a engrosar el campo socialista. En definitiva, la descolonización era necesaria y para realizarla sin demasiados dislocamientos en los intereses económicos de las antiguas metrópolis y en el balance mundial de poder, era necesario encontrar nuevas fórmulas de relación política y económica con las antiguas colonias.

En este contexto de fuerzas, la unificación económica -y en el futuro política- de Europa era una necesidad lógica y perentoria. Para resistir la marea de fuerzas contrarias al sistema capitalista de libre empresa y para mantener un cierto control sobre las antiguas áreas coloniales, los grandes países europeos decidieron unirse, bien es cierto que con el fuerte impulso inicial de la ayuda americana y con las perspectivas que proporcionaba un panorama que se fue ensombreciendo cada vez más en el curso de unos pocos años (división sine die de Alemania, guerras coloniales, guerra de Corea, crisis húngara y de Suez, descolonización generalizada, etc.). La unificación de Europa aparece así como el intento de superar unas dificultades graves y de conservar una influencia política mundial seriamente amenazada. Ante una circunstancia como ésta, situada temporalmente en la era nuclear, los viejos conflictos nacionales perdieron su tradicional virulencia en Europa, para dejar paso a una fase de cooperación económica (1947-1950), seguida inmediatamente de una segunda fase de integración económica (1950-196...), que indudablemente habrá de tener su consolidación definitiva en la unión política que hoy empieza a vislumbrarse.

En mi opinión, la necesidad de contar con un esquema de interpretación histórica global era insoslayable, como explicación previa al estudio de los problemas de la integración económica en Europa que constituyen el objeto propio de esta tesis doctoral. En esta introducción no pretendemos ir más allá, pues a lo largo de la tesis tendremos ocasión de insistir en algunos aspectos concretos del esquema. Así, en el capítulo I (Anejo Nº 2) podremos comprobar, ante todo, cómo el Profesor Hallstein, actual presidente de la Comisión de la CEE busca las raíces de las comunidades europeas en el mismo terreno en que nosotros nos hemos movido en la anterior exposición, y ello no es extraño, pues otro tanto sucede en la Declaración Schuman de 1950, a la que nos referimos con algún detenimiento en el capítulo II y que significó el primer paso hacia el fin de la rivalidad franco-germana. Más adelante, en el capítulo III, al

estudiar la génesis del Tratado de Roma, podremos apreciar con detalle las circunstancias políticas coyunturales que influyeron en la creación de la CEE (Suez, crisis húngara, agravamiento de la guerra de Argelia, etc.) Tras el estudio de los mecanismos específicos de la integración de los Seis (contenido de los capítulos IV y V), en el capítulo VI nos ocupamos de la asociación de la CEE con sus antiguos países y territorios de ultramar, examinándola como el intento de superar la fase estrictamente colonial de relación entre Europa y Africa. Y finalmente, en el capítulo VII analizaremos los importantes progresos que los seis países de la CEE han hecho en el camino hacia la unión política. Vemos, pues, que en la elaboración de la tesis y en el previo planteamiento de sus partes, no se ha perdido de vista el enfoque general (basado en el esquema de interpretación), que en mi opinión da unidad y coherencia a los distintos capítulos del presente trabajo. Esto es, la integración de Europa y más particularmente la CEE aparece como una réplica económica y política a una situación amenazadora de la forma tradicional de vida en esta parte del viejo continente. Veamos a continuación, y con mayor detenimiento, cuál es el plan seguido en la redacción de los distintos capítulos de la tesis.

- - - - -

En el capítulo I (La forma de la relación económica entre las naciones), hacemos un ensayo de análisis de las distintas actitudes que los países pueden adoptar en sus transacciones con el exterior. Esas formas de relación son de muy distinto carácter, desde la economía cerrada (ausencia de relación, en realidad), hasta la fusión de Estados, que suponen los dos extremos del repertorio teórico. En el primer caso, no existen relaciones con el exterior; en el segundo caso, entre dos o más países deja de haber relación económica internacional, convirtiéndose sus transacciones económicas en verdaderas relaciones interregionales. Dentro de los dos casos extremos caben las siguientes formas de relación bien definidas: bilateralismo, cooperación e integración. Cada una de estas formas puede presentar a su vez configuraciones muy diversas, que sólo analizamos con algún detenimiento en el caso de la integración; de menor a mayor intensidad, se puede decir que la integración se realiza sobre la base de un sistema de preferencias aduaneras, de una zona de libre comercio o de una unión aduanera.

El capítulo I se cierra con dos anejos, el primero dedicado a los intentos de unión europea en el período de entreguerras (1918-1939), en tanto que el segundo contiene un resumen muy somero de los argumentos políticos y económicos en pro de la integración. Para justificar el primero de los dos anejos, diremos que los intentos europeos de unión en la preguerra (1918-1939) nunca pasaron de la fase doctrinaria o a lo sumo de embrión de proyecto. Ello era imposible en una Europa convertida en un mosaico de nacionalidades, muchas de ellas reconocidas internacionalmente sólo al final de la Gran Guerra (Checoslovaquia, Polonia, Hungría, Finlandia, etc.). Por otra

parte, aún no existía ninguna grave amenaza exterior para el sistema capitalista y para la pervivencia de la influencia europea en el mundo; aunque ya había un país con régimen socialista -que en vano se intentó desmontar por medio de la intervención armada occidental-, se puede decir que aún no contaba con suficiente fuerza de expansión militar e ideológica. En cuanto a los territorios extraeuropeos dominados por potencias occidentales, aunque en algunos de ellos existían ya focos independentistas, aún carecían del mínimo apoyo o ayuda del exterior. En suma, el panorama en torno a los grandes países europeos aún no era suficientemente amenazador como para forzarles a la Unión. La amenaza más grave hasta 1933 fue de orden interno al sistema; nos referimos a la Gran Depresión. Respecto del nacionalsocialismo -que hasta 1936 no pasó de ser un movimiento nacionalista exorbitante y reivindicatorio- en vez de conducir a la unión del resto de Europa, se trató de aplacarlo con una serie de concesiones cada vez más inadmisibles (incumplimiento del Tratado de Versalles, tolerancia de la anexión de Austria, entrega de los Sudetes y simple actitud de expectación ante la invasión de Checoslovaquia). Cuando el enfrentamiento al poderío nazi planteó la unión franco-británica (1940) era ya demasiado tarde. En el anejo Nº 1 no se recogen, pues, más que un conjunto de ideas y proyectos infecundos, o que a lo sumo prepararon el ambiente europeísta de la postguerra.

El anejo Nº 2 al capítulo I, en el que se estudian los argumentos económicos y políticos en pro de la integración económica es muy breve. El haber intentado ampliarlo nos habría llevado por inserciones sucesivas a una extensión desmesurada. En realidad, el debate sobre las ventajas e inconvenientes de la integración está subyacente a lo largo de los capítulos de la tesis, y especialmente en el IV y el V, donde se aprecian los efectos de la Unión Aduanera, de la política agrícola común, de la libre circulación de servicios y capitales, de la política de competencia, de la política de desarrollo global y regional. Creo que con bastante detalle se examinan las ventajas e inconvenientes que las distintas actuaciones de la CEE tienen para sus Estados miembros y para los terceros países.

- - - - -

El capítulo II contiene un estudio bastante detallado de la cooperación y la integración económica en Europa desde 1945 hasta 1957. Me pareció que para entender plenamente la creación y el programa de acción de la CEE, era absolutamente necesario estudiar el proceso que llevó a su constitución y que hizo posible su consolidación. Sin la política de multilateralización de pagos (y ulteriormente de convertibilidad exterior) y sin la liberalización de intercambios llevada a cabo en el seno de la OECE, sin esa vasta política de cooperación económica europea -fuerte y decididamente impulsada por los EE.UU., inicialmente con el Plan Marshall- no se podría haber pasado a la fase de integración económica sectorial de la cual fue la CECA la más clara y triunfante expresión. Y sin el ejemplo, y el aliento, del Benelux habría sido mucho más difícil el iniciar un proceso de integración global como el que se programó

en el Tratado de Roma. Este es el sentido del capítulo II que también ilustra sobre algunas frustraciones en el duro, complejo camino europeo -azaroso en sus primeros tramos- hacia la integración; la proyectada Unión Aduanera Paneuropea, que los obstinados ingleses hicieron naufragar en el seno de la OECE, la Unión Aduanera franco-italiana, en la que muy pocos llegaron a creer, la Comunidad Europea de Defensa y los proyectos menos fundamentados (como el FINEBEL), son los principales ejemplos de esa serie de frustraciones que también tuvieron su papel en el proceso de integración. Los errores y los fracasos enseñaron mucho a los promotores de la integración en el viejo continente.

- - - - -

En el capítulo III, que lleva por título "La génesis, los principios y el ámbito de aplicación del Tratado de Roma", se exponen las grandes líneas del Acuerdo que llevó a la creación de la CEE, la problemática de su elaboración y la delimitación de su ámbito actual de aplicación, así como de su posible extensión en el futuro. Es difícil no sentirse sobrecogido ante la perfección del Tratado de Roma; en él están previstas prácticamente todas las actuaciones básicas que son necesarias para integrar seis mercados previamente separados. El Tratado de Roma es en realidad un Acuerdo-base, cuya finalidad consiste en crear una nueva estructura económica supranacional integrando un conjunto de estructuras nacionales con el mínimo coste social y con la máxima racionalidad económica posible.

El estudio detenido del Tratado y de sus importantes desarrollos, así como las incidencias en la aplicación de ambas categorías de normas, se realiza a lo largo de los capítulos IV, V, VI y VII.

- - - - -

En el capítulo IV se estudia la formación de la unión económica: unión aduanera, política agrícola común, libre circulación de personas, servicios y capitales y política común sobre transportes. Si la estructura económica de un país desarrollado es siempre de una gran complejidad, forzosamente habrá de ser compleja la integración de seis unidades económicas diferentes que se cuentan entre las más desarrolladas del mundo. De ahí la importancia y minuciosidad objetiva de las medidas comunitarias en los cuatro grandes y la extensión con que han sido tratadas en la tesis. No es extraño, pues, que el capítulo IV sea el de mayor extensión del presente trabajo.

- - - - -

Si la creación de la Unión Económica constituye la base de las actuaciones de la CEE, su política económica -que se estudia en el capítulo V- representa la elaboración a lo largo de un período transitorio, de un marco institucional adecuado para la consolidación de esa unión económica y para su ulterior progreso. Liberada la circulación de bienes y factores de

producción es inevitable crear y aplicar reglas comunes de competencia, armonizar las políticas fiscales de los Estados miembros, aproximar sus legislaciones en una multitud de manifestaciones y montar los centros de decisión supranacionales necesarios para poder desarrollar en el futuro una política común. Forzosamente, esta política común ha de tener facetas muy diversas: coyuntura, política a plazo medio, cuestiones monetarias y de balanza de pagos, política comercial, desarrollo regional y política social. Todas estas facetas de la política común son objeto de atención en el capítulo V, pues constituyen en su conjunto el factor dinámico de la CEE en su progreso hacia la integración plena, en muchos aspectos incluso más allá de la letra del Tratado de Roma.

- - - - -

El capítulo VI está dedicado al análisis de la asociación de los antiguos territorios de ultramar a la CEE. Quizá se piense que pudiera haber dejado de considerar todo lo que hay bajo este epígrafe, pero ello habría sido desentenderse de una de las cuestiones básicas que condujeron a la creación de la Comunidad Económica Europea; y también habría algo parecido a menospreciar lo que puede ser uno de los aspectos más interesantes de la política de los países más avanzados frente a los subdesarrollados. Insistimos: no cabe olvidar que Francia no habría ido a la creación de un mercado común europeo sin integrar en él -de una u otra forma- su extenso imperio colonial hoy transformado en dieciocho países de "francófonos"; y tampoco puede descuidarse el estudio del fenómeno de la asociación CEE-EAM, verdadero acelerador de la unión de los países iberoamericanos en la ALALC, al verse amenazados por la discriminación de la CEE. Finalmente, no cabe sino reconocer que la asociación CEE-EAM ha sido una de las mejores bazas que Europa ha sabido jugar frente a la expansión del socialismo. Por este cúmulo de razones, no cabía sino dedicarle un capítulo de la tesis, siquiera sea éste uno de los más breves.

- - - - -

Finalmente, en el capítulo VII se estudian las instituciones de la CEE, como depositarios ab initio de una supranacionalidad que ha hecho posible la consolidación del Mercado Común y que ha de posibilitar su futuro desenvolvimiento.

- - - - -

La tesis termina con unas conclusiones. En una anterior publicación mía, al referirme a las conclusiones que allí introduje, hice unas consideraciones que son igualmente aplicables a la presente tesis y que por ello creo poder parafrasear aquí: La última parte de la obra son las conclusiones. Deben tomarse como lo que son, como conclusiones. Nadie puede enjuiciar un trabajo por las breves afirmaciones y consideraciones que al final de él se hagan, en algunos casos, quizá, con un aire aparentemente dogmático. Esas afirmaciones y consideración deben tomarse como el resultado de unos procesos

analíticos y críticos que están ampliamente desarrollados en los siete capítulos de esta tesis.

- - - - -

Estas páginas se cierran con una referencia de las fuentes bibliográficas consultadas. Además de una serie de publicaciones oficiales de la OCDE, la CECA y la CEE, he tenido en cuenta varias revistas y una multitud de libros relacionados más o menos directamente con los temas aquí tratados. La bibliografía sobre cuestiones de integración, y concretamente sobre la Comunidad Económica Europea, alcanza ya un volumen imposible de explorar por una sola persona. En un índice bibliográfico, publicado por la Dirección de Documentación e Información del Parlamento Europeo, el número de fichas bibliográficas sobre integración y comunidades europeas ascendía en 1963 a 8.502. No podrá, pues, extrañar a nadie que en nuestra referencia bibliográfica haya vacíos de obras quizá importantes. El doctorando trató de evitar esto, quizá sin resultado; un primer intento de esclarecer el inmenso bosque bibliográfico para consultar lo más notable lo hice en la Biblioteca de las Naciones Unidas en Ginebra, en una reciente estancia de seis semanas en aquella ciudad. Tras la presentación de esta tesis, mi propósito es profundizar aún más en la bibliografía existente para que en el momento de su publicación no queden sin haber sido consultadas las obras que tienen una cierta trascendencia en la materia. En el curso del verano de 1964, tengo intención de permanecer el tiempo necesario, a estos efectos, en Bruselas (sede de la Comisión de la CEE) y en Estrasburgo (sede del Parlamento Europeo). Tras la reelaboración que estas páginas experimenten, como consecuencia de la nueva fase de trabajo a que me refiero, la tesis verá la luz editada por el Fondo de Cultura Económica, de México.

- - - - -

Una objeción que quizá se pueda plantear a la presente tesis es que es demasiado ambiciosa, en el sentido de que pretendo abarcar un campo excesivamente amplio. Mi deseo ha sido, sencillamente, analizar con un cierto rigor el fenómeno de la integración económica europea, y más particularmente de la CEE, en su conjunto. Existe multitud de trabajos monográficos, pero creo que el estudio global, a un nivel de cierta exigencia y con una profundidad suficiente, salvo que yo esté en un error, todavía no ha sido realizado y desde luego, en el campo de la literatura escrita en lengua española o vertida a ella, el vacío en este sentido es muy notable.

LAS FORMAS DE RELACION ECONOMICA ENTRE LAS NACIONES

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Economía cerrada.
3. Mercantilismo.
4. Librecomercio.
5. Bilateralismo económico.
6. Cooperación económica internacional.
 - 6.1. Comisiones económicas de las Naciones Unidas.
 - 6.2. Acuerdos económicos internacionales.
 - 6.3. Organismos económicos internacionales.
7. Integración económica.
 - 7.1. Sistema de preferencias aduaneras. El caso de la Commonwealth.
 - 7.2. Zonas de Libre Comercio.
 - 7.3. Uniones Aduaneras y Uniones Económicas.
8. Fusión de Estados.- Apéndice Nº 1. Los intentos de unión europea del período de entreguerras (1918-1939).- Apéndice Nº 2. Argumentos económicos y políticos en pro de la integración.

- - - - -

1. Introducción

"En la jerarquía de las palabras obscuras y sin belleza, que dificultan las discusiones con nuestra lengua -dice François Perroux- el término integración ocupa un lugar destacado" (1). La anterior afirmación no puede ser más realista; casi todos los profanos y muchos de los economistas, confunden frecuentemente el término integración económica con el de cooperación internacional o con otros más o menos relacionados. Por ello, parece que no será una introducción inútil a nuestro trabajo el aclarar algunos conceptos fundamentales.

En la página siguiente figura una sinopsis de las distintas formas de relación entre las economías de los países. La gama de esas formas de relación va desde la carencia total de ella (economía cerrada), hasta la fusión de Estados en la cual los principales aspectos de la vida económica pasan a estar regulados de una manera totalmente uniforme. Esa gradación casi continua, podemos complicarla con dos formas históricas de relación -mercantilismo, librecomercio-, que nos ayudarán a comprender mejor los actuales fenómenos de integración. Resulta, pues, que podemos distinguir claramente siete formas básicas de relación económica entre Estados: economía cerrada (carencia de toda relación), mercantilismo, librecomercio, bilateralismo económico, cooperación económica internacional, integración económica y fusión de Estados (Convención de la relación internacional en relación regional) (2).

SINOPSIS DE LAS FORMAS DE RELACION ECONOMICA ENTRE LAS NACIONES

1. Economía cerrada. Hoy prácticamente inexistentes. Ejemplo histórico: Japón, hasta 1854.
2. Mercantilismo. Siglos XVII y primera mitad del XVIII. Ejemplo histórico: la Administración Colbert de la Francia de Luis XIV.
3. Librecombaio. Prototipo: Inglaterra hasta 1915.

- | | | |
|---|---|---|
| 4. Bilateralismo económico. | { Tratados Comerciales. Condiciones del comercio y la navegación, listas de cupos de mercancías, etc. | |
| | { Convenios de Pagos. Convenios de clearing o compensación, con procedimientos para liquidar los saldos, y centralización de las operaciones, etc. | |
| | { Otros acuerdos económicos. Concesión de créditos, convenios de migración, de convalidación de títulos de profesionales, de doble imposición, etc. | |
| | { Acuerdos Arancelarios. Concesión mutua de ventajas aduaneras con aplicación o no de la cláusula de Nación más favorecida. | |
| 5. Cooperación Económica Internacional. | { Comisiones Económicas de las N.U. | { Comisión Económica para Europa (CEpE)
" " " América Latina (CEPAL)
" " " Africa (CEPA)
" " " Asia y Lejano Oriente (CEALO) |
| | { Acuerdo Internacional del Trigo | |
| | { " " " Plomo | |
| | { (Renovable " " " Estafío | |
| | { Productos " " " Café | |
| | { Acuerdos Económicos Internacionales | |
| | { De duración indefinida o Institucionalizados. Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) | |
| | { Agencias especializadas de las Naciones Unidas | |
| | { Organismos Internacionales | |
| | { Organismos Intergubernamentales de Cooperación Económica Regional | |
| | | { BIRF
{ FMI
{ OIT
{ FAO
A escala mundial
{ OECE
{ COMECON
A escala regional |

- (Sistema de preferencias aduaneras y área monetaria de la libra (COMMONWEALTH))
- Zonas de Libre Comercio { Para todos los productos. ALALC
- 6. Integración Económica { Para productos industriales. EFTA
- Uniones Aduaneras { Unión Aduanera Ecuatorial
- Uniones Económicas { Sectoriales { CEEA, sin un AEC totalmente uniforme vía 3^{os}. EURATOM
- { Generales. CEE
- 7. Fusión de Estados (Federación): Sistemas fiscal, monetario, seguridad social, etc., únicos.

2. Economía cerrada

El primer tipo de nuestra clasificación, la economía cerrada, es hoy prácticamente inexistente a escala nacional. Es cierto que aún existen en el mundo bolsas de subdesarrollo con economías de trueque y casi totalmente cerradas al exterior. Pero, esas zonas son cada vez más reducidas y su actual importancia es ya mínima. Y es que, así como los hombres difícilmente pueden prescindir de toda relación social, del mismo modo es casi imposible que un país cierre sus fronteras a toda clase de intercambio económico. Las economías cerradas no han sido nunca normales en la historia, sino que han tenido razones de raíz religiosa o política.

El ejemplo histórico más próximo a nosotros de economía cerrada es el del Japón anterior a 1864. Ese año, bajo la amenaza de los cañones de su flota, el Comodoro Norteamericano Perry le impuso una cierta apertura, al forzar a las autoridades niponas a la firma de un Tratado Comercial con los Estados Unidos; y la apertura decidida a los intercambios con el exterior no tardó en operarse: a partir de 1868, merced a los esfuerzos del emperador Moutso Hito a quien apoyaban el ejército y la parte burguesa de la Nobleza (3).

Con la existencia de una Organización de las Naciones Unidas, de ámbito casi universal, el fenómeno de la expansión de las relaciones económicas internacionales es hoy irreversible. Los hombres se han habituado ya a mirar a las Naciones Unidas como a algo que no puede desaparecer, y que a pesar de sus indudables insuficiencias, representa la institucionalización de las relaciones de unos países con otros. De ahí, la importancia que podría tener la creación de una Organización Internacional de Comercio como agencia especializada de la ONU. La OIC consagraría precisamente la universalidad de las relaciones de comercio, sin discriminaciones, y haría posible la erradicación del concepto de economías cerradas a escala nacional (4).

Como dice un autor francés, un estado de espíritu universalista se ha desarrollado en los últimos años. Hoy, "todos los grupos étnicos, todas las formas de cultura, se juzgan como dignos de participar en la vida mundial. La comunidad internacional, en contra de lo que sucedía en el siglo XIX, ya no está compuesta exclusivamente de Estados "civilizados" (5).

3. Mercantilismo

En esta introducción sobre las formas de relación económica, no pretendemos remontarnos cronológicamente más allá de los antecedentes inmediatos de la Revolución Industrial. De ahí que partamos de lo que un tanto equívocamente se llama mercantilismo. Con este término hacemos referencia aquí a la política económica de los gobiernos europeos de fines del siglo XVII y de la mayor parte del XVIII, manifiestamente proteccionista y reglamentadora.

En el período mercantilista, se pusieron en Europa los primeros cimientos de la industria moderna. Cada país trataba de defender sus propias actividades industriales por medio de aranceles, listas de prohibición o contingentación de importaciones, obstaculización de las exportaciones de materias primas para fomentar su transformación en las manufacturas propias, concesión de subsidios a las industrias nuevas, reserva del tráfico naval al pabellón nacional, monopolios para la explotación del comercio con las Colonias, etc.

Como ha puesto de relieve Eric Roll, la política del mercantilismo sirvió para abolir las restricciones medievales (monopolios señoriales, adscripción a la brega, etc.) y para crear Estados nacionales poderosos. Estos a su vez se convirtieron en potentes instrumentos para fomentar el comercio; con ello, el capitalismo incipiente -meramente comercial- se transformó paulatinamente en capitalismo industrial. A esta fase de desarrollo se llegó en Inglaterra antes que en ningún otro país. Y fue precisamente en Inglaterra donde el capitalismo industrial, una vez que se hizo suficientemente fuerte, encontró en el Estado el apoyo para suprimir las trabas que las reglamentaciones industriales y comerciales del mercantilismo representaban para la expansión de los mercados de la nueva industria (6). Se abrió así una nueva fase en la historia de las relaciones económicas entre los países: la era del libre cambio, telón de fondo más o menos efectivo en todos los libros de Economía anglosajones desde Adam Smith hasta J.M. Keynes.

4. Librecambio

En fin de cuentas el librecambio fue la reacción natural a los excesos del mercantilismo, que impedían el pleno desarrollo industrial. El librecambio puede definirse como aquella situación de las relaciones económicas internacionales en que es posible el intercambio plenamente libre, sin trabas comerciales ni barreras arancelarias verdaderamente importantes. Impulsada desde Inglaterra (Anti Corn Law League de Richard Cobden en 1838),

las corrientes librecambistas se extendieron por toda Europa, lo cual quería decir por el mundo entero, pues África y Asia eran casi en su totalidad dominios coloniales o países semicoloniales dependientes de Europa y en América sólo en EE.UU. había una incipiente industria.

Hacia las décadas 1860-80, el librecambismo alcanza su máxima expansión. El tratado francobritánico Cobden-Chevalier de 1860 y todos los subsiguientes que condujeron a fuertes reducciones (arancelarias automáticamente extendibles al resto del mundo a través de la cláusula de nación más favorecida), la adopción del patrón oro por un gran número de países, la inversión de capitales británicos, belgas y franceses en todo el mundo, la libertad de migraciones, son señales de algo parecido a una integración económica, basada en unas reglas relativamente simples y construida sobre pilares muy poco firmes, fundamentalmente por las grandes diferencias de desarrollo y venta existentes entre los países, y por el ejercicio del poder colonial sobre los pueblos más atrasados (7).

A partir del final de la década de 1870, algunos países europeos comenzaron a adoptar una política arancelaria menos librecambista (Alemania, 1879; Francia, 1881; Austria, Italia y Rusia al iniciarse la década de 1880), a fin de poder desarrollar sus propias industrias; pero en los restantes aspectos, su política económica siguió siendo la misma hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial (8). En el transcurso de ésta, el sistema instaurado en la era del libre comercio y evolucionado después, comienza a tambalearse. El abandono del patrón oro, la elevación de los aranceles (9), y el establecimiento de restricciones en el intercambio de mercancías, personas y capitales son, todos ellos, fenómenos de un período de entreguerras problemático para Inglaterra y Alemania en casi toda su duración y extremadamente grave para todo el mundo, desde el comienzo de la Gran Depresión hasta fines de 1929.

5. Bilateralismo económico

Sin la existencia de una auténtica cooperación económica internacional (la Sociedad de Naciones no llegó a pasar de las fases de estudios preparatorios en los principales problemas económicos de alcance internacional), la ruptura del equilibrio del sistema heredado de la preguerra, empujó a todos los países a un rígido bilateralismo económico: Brevemente pueden resumirse las causas de ello. Los países aliados que habían salido de la guerra como deudores de EE.UU. pudieron saldar sus deudas hasta 1929, gracias a los pagos percibidos de Alemania a título de reparaciones. A su vez, este último país contaba con recursos financieros procedentes de EE.UU. Al cesar el aflujo de estos recursos desde los EE.UU. a Alemania (como consecuencia de la crisis bursátil y bancaria de octubre de 1929), Alemania dejó de reembolsar sus reparaciones. Los países aliados, por esta razón, y los países subdesarrollados por los consiguientes descensos en los precios de las materias primas, se encontraron ante un difícil panorama de balanza de pagos. Para no ver esta excesivamente desequilibrada (lo que significaba pérdida de oro, abandono del patrón oro,

y si esto ya había sucedido, depreciación vertical de su moneda) se acudió al expediente de cortar la importación por medio de alzas en los aranceles y establecimiento de contingentes y controles de cambio. Al ser ésta la actitud adoptada por todos los países, ninguno pudo sacar ventaja de semejante situación; el resultado fue el colapso del comercio mundial que entre enero de 1929 y enero de 1933 pasó de una cifra de 5.352 millones de dólares oro a sólo 1.788 millones, esto es, una reducción de casi el 70 % (10).

Veamos algo más detalladamente en qué consisten las restricciones cuantitativas.

Los contingentes de importación significan la limitación de la cantidad o valor de las importaciones de una mercancía, realizables en el país durante un período determinado. En Europa se aplicaron durante la época del mercantilismo, pero se abandonaron casi definitivamente hacia mediados del siglo XIX. A partir de 1931, Francia los reintrodujo sistemáticamente y su ejemplo fue de inmediato ampliamente seguido. Con el mantenimiento de las restricciones, la forma más corriente de contingentación -de las que únicamente se plantean- pasó a ser la bilateral, materializada en listas de mercancías anexas a los Tratados Comerciales, con fijación del valor concreto de importación autorizada para cada mercancía.

El control de cambio también podía adoptar diversas formas, desde la mera intervención de sostén en los mercados de divisas a través de Fondos de Estabilización de cambios (caso de los EE.UU.), hasta la concesión discriminada de divisas por una oficina centralizadora gubernamental a la que se debían entregar todas las divisas obtenidas por cobros del exterior. Este último fue el sistema que se consagró en Europa a partir de 1933, surgiendo así los acuerdos de "clearing" o de compensación, verdadera vuelta servata distantia a las viejas proposiciones del mercantilista inglés E. Misselden, que, en 1623, proponía compensar, una a una, cada una de las balanzas de comercio de su país con las restantes naciones (11).

Efectivamente, en cada acuerdo de clearing, y por conexión directa con las listas de cupos medidas en valor del correspondiente Tratado Comercial, se determinaba la cantidad máxima a exportar por parte de cada uno de los dos países, generalmente por una cifra igual, a fin de evitar toda clase de pagos internacionales.

Los pagos interiores se centralizaban en órganos nacionales, generalmente los Bancos Centrales (en España el Centro de Contratación de Moneda) que con el dinero que percibían de los compradores de divisas (importadores), pagaban a los exportadores que les vendían sus divisas. Naturalmente que este equilibrio de comercio era imposible de conseguir siempre; por ello, en los convenios de clearing se regulaba la transferencia de saldos para el caso en que no se produjera una perfecta igualación periódica de las dos partes del clearing. No entramos aquí en detalles que analizamos en el capítulo siguiente al referirnos a los años de apogeo del bilateralismo de la segunda postguerra mundial (1945-1947).

El bilateralismo llegó más allá de los aranceles, los cupos de mercancías y los cambios. Desde 1929, el movimiento de personas quedó muy restringido con la intención de no agudizar el paro originado por la depresión en los distintos países. Con ello se quebró un intenso movimiento migratorio que desde la terminación de la Gran Guerra se venía produciendo entre Europa y América. Asimismo, las dificultades de comercio exterior combinadas con aspiraciones belicistas llevaron a algunos países (Alemania e Italia, principalmente) a una política de autosuficiencia, la desgraciadamente célebre autarquía. De este modo, casi se cerraba todo un ciclo pendular: economía cerrada, mercantilismo, librecambio, bilateralismo, autarquía. Este era el panorama, más grave en unas zonas que otras, de las relaciones económicas internacionales al comenzar la Segunda Guerra Mundial.

6. Cooperación económica internacional

Coincidiendo con el comienzo del bilateralismo económico, siguieron los primeros intentos de resolver sus desventajas por medio de la cooperación económica internacional. No es una casualidad que fuera entre 1928 y el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, cuando por primera vez se redactan acuerdos internacionales para regular el comercio de ciertos productos básicos (Acuerdo Internacional del Estante de 1931, del Trigo de 1933, del Caucho de 1934, del Azúcar de 1937, etc...) (12). La gran depresión que había originado el bilateralismo y había forzado en mayor o menor grado las producciones autárquicas hizo caer verticalmente los precios de la mayoría de las primeras materias; para sostenerlos y defenderse de las fluctuaciones futuras se llegaron a los acuerdos reseñados, primeros ejemplos de cooperación económica a escala multinacional. Tampoco es extraño que de la Conferencia de Ottawa de 1932 salieran las preferencias imperiales que dieron a la Commonwealth Británica el aspecto que aun conserva hoy.

Terminada la Segunda Guerra Mundial, aumentaron los esfuerzos por alcanzar una mayor cooperación internacional. En primer lugar, las Naciones Unidas -avanzando en un campo casi plenamente ignorado por la SDN- crearon un conjunto de órganos de estudio y de agencias especializadas que han institucionalizado muchos aspectos de la cooperación internacional.

En segundo término siguieron aplicándose algunos acuerdos internacionales sobre productos básicos, si bien en una época de coyuntura alcista su observancia no fue siempre respetada. Finalmente, y esto es lo más importante, se abordó en distintas zonas del mundo la cooperación económica regional, esto es, entre países próximos entre sí. Precisamente de esa cooperación regional habrían de surgir los primeros proyectos de integración hoy en curso de progreso.

En nuestra opinión, lo que diferencia sustancialmente a la cooperación de la integración, es que por medio de la primera se trata de reducir las barreras a las transacciones económicas, en tanto que con la segunda se persigue la supresión absoluta de

tales barreras. Por ello, mientras que la cooperación es posible entre países que tienen distintos sistemas monetarios, fiscales, de seguridad social y hasta una visión completamente distinta de la organización de la empresa (Empresa libre versus socialismo), la integración plena sólo es factible cuando se ha llegado a una unificación del marco institucional de la economía.

En el cuadro de la página 9, figura una clasificación de las formas de cooperación económica que, yendo de menor a mayor grado de cooperación, abarca desde las Comisiones Económicas de las Naciones Unidas a los organismos internacionales de cooperación regional. Veamos.

6.1. Comisiones Económicas de las Naciones Unidas

Son organizaciones dependientes del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Hasta la fecha se han creado cuatro: Comisión Económica para Europa (CEPE) (13), en 1947; Comisión Económica para Asia y Lejano Oriente (CEALO), 1947; Comisión Económica para América Latina (CEPAL), instituida en 1948; Comisión Económica para África (CEPA), creada en 1958.

El papel de las comisiones económicas es más importante de lo que tal vez pudiera pensarse. Los numerosos estudios económicos y estadísticos por ellos introducidos han permitido determinar con precisión la estructura, problemas y tendencias de las economías de las zonas abarcadas por cada una de ellas (14). Por otra parte, dentro de las Comisiones se estudian reglas de normalización para el cambio de ciertos productos (15) o de definición de términos empleados en los intercambios, que son del más alto interés.

Pero sobre todo, las Comisiones sirven para avanzar en el terreno de la Cooperación Económica e incluso de marco para sentar las bases de posibles integraciones regionales. Así, dentro de la CEPE, donde están presentes todos los países europeos (del Este y el Oeste), funciona el Comité para el Desarrollo de los Intercambios, que es verdaderamente el único foco de discusión de los problemas comerciales y de pagos al que pueden asistir todos los países -capitalistas y comunistas- de Europa.

En Centro y Sudamérica, la CEPAL desempeña un papel que difícilmente puede ser hipervalorado; ha impulsado el estudio riguroso de los problemas económicos en toda Iberoamérica y ha sido el origen directo del Tratado de Montevideo del que nació el ALALC (Área Latinoamericana de Libre Comercio), primer intento de integración en el hemisferio Occidental (16).

6.2. Acuerdos económicos internacionales

Son convenios multilaterales (17) cuyo propósito es regular el comercio internacional, fijando normas para evitar fluctuaciones excesivamente fuertes en los precios de determinados productos, o fomentar el intercambio rebajando las barreras

comerciales y prohibiendo la realización de cualquier clase de discriminación (GATT). La importancia y trascendencia de los acuerdos internacionales está en función del número de Estados que los suscriben, de su más o menos larga durabilidad y del grado de su institucionalización.

En el cuadro de la página 9, hemos clasificado los acuerdos internacionales en dos grupos, según su duración: renovables, y de duración indefinida o institucionalizados. Dentro del primer grupo aparecen los acuerdos sobre productos que actualmente son (trigo, estaño, café y azúcar) de los cuales España ha suscrito y ratificado los tres primeramente citados.

Los Acuerdos sobre productos han sufrido numerosas vicisitudes en sus sucesivas renovaciones, pero en general siguen dos sistemas, el de fondo estabilizado y el de contingentes y precios. Ejemplo del primer sistema es el Acuerdo del Estaño, por medio del cual, los principales países productores y consumidores (incluida la URSS) han constituido un fondo regulador (3/4 en especie y 1/4 en efectivo), cuya misión es estabilizar el precio internacional. Las operaciones de estos fondos son bien simples: lanzan el producto al mercado cuando el metal empieza a subir de precio aproximándose o superando un precio máximo ("plafond") previamente acordado o compran metal cuando su precio se aproxima o cae por debajo del precio mínimo ("plancher").

El segundo sistema de Acuerdos, seguido en los Convenios del trigo, del café y parcialmente en el del azúcar, consiste en la fijación de cupos de importación y de exportación por parte de los países importadores y exportadores signatarios comprometiéndose cada país a comprar o vender su cupo a un precio mínimo o máximo, según que el precio internacional esté por debajo del precio mínimo o por encima del precio máximo. Naturalmente, al tender a variar los precios según la coyuntura a largo plazo, se hace necesario revisar los acuerdos periódicamente para fijar nuevos precios máximos y mínimos, más próximos a las cotizaciones internacionales que realmente se han observado.

Pasemos ahora a ocuparnos del segundo tipo de acuerdos, es decir, de los de duración indefinida y altamente institucionalizados. Realmente el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) es hoy el único ejemplo de convenio, esto es, con unos órganos y un mecanismo de funcionamiento que le hacen parecerse mucho a un verdadero organismo internacional. La razón de ello es bien clara: el GATT es en realidad un acuerdo de alcance limitado si se le compara con la Carta de La Habana (concluida el 24 de marzo de 1948) de cuyo fracaso es resultado. La Carta de La Habana regulaba todos los aspectos de los intercambios internacionales (y no sólo los comerciales como se sucede en el GATT). La estructura de la Carta era muy completa, como reflejan sus rúbricas principales:

- a) Empleo y actividad económica.
- b) Política comercial (aranceles, intercambio, subvenciones, etc.).
- c) Desarrollo económico y reconstrucción.

- d) Prácticas comerciales restrictivas.
- e) Acuerdos intergubernamentales sobre productos de base.
- f) Organización internacional del comercio.

Como dice J. Royer: "Todo el mundo atacó a la Carta. Los liberales la juzgaron excesivamente dirigista; los dirigistas opinaron que estaba inspirada en un liberalismo trasnochado; los europeos la tacharon de demasiado americana; los americanos la encontraron demasiado europea. Los países industriales vieron en ella demasiadas facilidades para los países subdesarrollados y éstos últimos la rechazaron por contener ventajas exorbitantes para los países industriales" (18). En realidad, los años 1947-48 demostraron ser una época demasiado difícil (comienzo de la guerra fría y necesidad de reconstruir los daños de la guerra) para conseguir una meta internacional tan ambiciosa como la que se proponía la Carta de La Habana. El GATT y el Plan Marshall llenaron los dos aspectos básicos -comercio internacional y reconstrucción- cuyo hueco pensó cubrirse con la Carta y con la organización internacional de comercio que en ella se creaba.

En 1947, sin haberse iniciado aún la redacción de la Carta, pero bajo los auspicios de los países promotores de ella, se celebraron en Ginebra negociaciones entre 23 países para reducir los derechos de aduana y multilateralizar la cláusula de nación más favorecida. Para defender y mantener el resultado de estas negociaciones (y las siguientes de Annecy, 1949, y Torquay, 1950) fue preciso adoptar los llamados protocolos de Annecy y Torquay, que después pasaron a constituir la primera parte del "Acuerdo General de Aranceles y Comercio" (GATT); la aplicación de estas disposiciones obligó a adoptar una serie de reglas comerciales complementarias, contenidas en una segunda parte del Acuerdo y que casi son transcripción de las normas de política comercial internacional contenidas en la Carta de la Habana.

Las actividades del GATT se han ido expansionando paulatinamente. Hoy cuenta con tres actividades esenciales: las Conferencias Arancelarias, que se celebran periódicamente con el propósito de reducir los derechos de aduanas, las de supresión de restricciones cuantitativas y las referentes a países subdesarrollados. La actividad más importante hasta ahora ha sido la arancelaria, pero cabe esperar que en un futuro no lejano ganen importancia las otras dos (19), en las cuales los antagonismos entre países industriales y subdesarrollados son muy fuertes (20).

España, desde junio de 1960 a agosto de 1963 colaboró en los trabajos de las partes contratantes del GATT, y en la última fecha indicada se convirtió en Parte Contratante del Acuerdo, una vez terminadas sus negociaciones arancelarias de adhesión y después de obtener más de los 2/3 de los votos de las partes contratantes que por entonces ascendían a cuarenta y cuatro (21).

6.3. Organismos económicos internacionales

Finalmente, en el sector de la cooperación económica internacional, sólo nos queda por referirnos a los organismos

internacionales. Estos -como proponemos en el cuadro de la página número 9-, pueden clasificarse en dos grupos: agencias especializadas de las Naciones Unidas y Organismos Intergubernamentales de Cooperación Económica (a escala mundial o regional).

Sólo una brevísima referencia a las Agencias especializadas de las Naciones Unidas. Estrictamente económicas son las dos nacidas en la Conferencia de Bretton Woods (1944): el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco de Reconstrucción y Fomento (BIRF). El Fondo persigue la estabilidad monetaria y financiera de los Estados que lo forman, que son la mayoría de los que pertenecen a la ONU (22). En principio, los fines del Banco están claramente enunciados en su propio nombre; forman parte de él los mismos países que están en el Fondo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) son organismos que desbordan el ámbito económico; su esfera de acción abarca también a problemas sociales y de técnica agronómica, respectivamente.

La OCDE y el COMECON son organismos intergubernamentales de cooperación económica regional.

La OCDE, inicialmente limitada a Europa (OECE) y base de partida de todo el proceso de integración europeo, incluye hoy al Canadá y los EE.UU. y el Japón con lo cual se ha convertido en una verdadera organización de los países capitalistas más industrializados (23). De los orígenes de la OCDE, esto es, de la OECE, nos ocupamos ampliamente en el capítulo II.

Finalmente el COMECON es el nombre estereotipado (y en inglés) con que se conoce al Consejo de Mutua Asistencia Económica (CAEM), nacido en Varsovia en 1949 y que agrupa a todos los países del Este de Europa salvo Yugoslavia. El COMECON, es un ejemplo típico de organismo surgido para la cooperación económica y que paulatinamente se transforma en el núcleo de un cierto proceso de integración; de ahí las comparaciones que se han hecho entre él y la OECE y la CEE.

Así como el Pacto de Varsovia fue la reacción militar de los países comunistas frente a la NATO, el COMECON fue la reacción económica frente a la OECE. Sin embargo, los logros del COMECON no pueden compararse a los de la OECE y menos a los de la CEE. Solamente en los últimos años -después del comienzo de la desestalinización- se ha logrado dar pasos de alguna importancia dentro del Consejo. En la cuestión de los pagos internacionales, los progresos han sido también muy lentos y solamente en fecha reciente se ha introducido algo parecido a un sistema multilateral de compensación (24).

7. Integración económica

Las formas de integración las clasificamos en el cuadro de la página número 9 en cuatro de carácter básico: sistemas de

preferencias aduaneras, zonas de libre comercio, uniones aduaneras y uniones económicas. Los subapartados que surgen de estas cuatro formas básicas de integración completan la clasificación que no es sino un intento de exponer de forma realista las distintas gradaciones posibles dentro del proceso de integración(25).

7.1. Sistema de preferencias aduaneras. El caso de la Commonwealth

Es una forma de "integración" muy peculiar que arranca de un conjunto de territorios aduaneros que se concedan entre sí un conjunto de preferencias aduaneras no extensibles a terrenos en virtud de la cláusula de la nación más favorecida. En el segundo tercio del pasado siglo, los que hoy componen la Commonwealth, eran países de comercio prácticamente libre. A finales de siglo, y para fomentar su industrialización, los gobiernos de los Dominios establecieron tarifas aduaneras frente al exterior, incluso frente a la Gran Bretaña. A partir de 1914, y por razones bien distintas, la Gran Bretaña se vio obligada a hacer otro tanto. Posteriormente, con la Gran Depresión, todos los países del Imperio Británico elevaron sus derechos de aduanas, y para desarrollar el comercio entre ellos se otorgan preferencias mutuas, las llamadas preferencias imperiales de la Conferencia de Ottawa (1932). Teniendo en cuenta que este sistema preferencial se basaba en una unión monetaria de hecho (el Área de la Libra) en la plena libertad de establecimiento y de movimiento de los factores de producción (capitales y trabajadores) (26), se puede afirmar que la Commonwealth ha sido durante bastantes lustros un ejemplo de integración económica muy flexible, bajo tutela británica y con un aparato formalista casi exclusivamente para las cuestiones aduaneras, pues en los restantes aspectos operaban una serie de normas, estrictas o no, cuya raíz hay que buscar en la época del librecambio (27).

Como forma de integración de gran originalidad, la Commonwealth no ha tenido imitaciones a su altura, pues ni la efímera y poco real Unión Francesa, ni ninguna otra área preferencial pueden comparársela en manera alguna (28). Con la entrada del Reino Unido en la CEE, la integración tipo Commonwealth perdería su único ejemplo. Al ceder la piedra clave (el Reino Unido), todo el montaje se vendrá abajo, pues nada o casi nada tienen que ver directamente entre sí Canadá y Pakistán o Tanganica y Belice.

7.2. Zonas de Libre Comercio

Son las áreas formadas por dos o más países que suprimen las trabas aduaneras y comerciales entre sí, pero manteniendo cada uno frente a terceros su propio arancel de aduanas y su peculiar régimen de comercio (29). La formación de Zonas de Libre Comercio, aparentemente, sólo posible entre países que se encuentren en un grado de desarrollo alto y homogéneo (caso de la EFTA). Entre los países menos desarrollados, este tipo de integración no puede tener sino un carácter meramente transitorio a poco que cualquiera de los Estados miembros desee expansionar sus

como uno de los Países Menores deseara iniciar unas ciertas fabricaciones, tropezaría con los obstáculos derivables del hecho que tales productos estuviesen libres de derechos en el Arancel exterior de un copartícipe de la Zona. Al iniciar su industrialización, cualquiera de los Estados miembros de la Zona, hay que ir a la construcción de una Tarifa Exterior Común o bien a la elevación de una cierta barrera frente a los copartícipes de la Zona, lo cual equivaldría a la propia destrucción de la misma. Actualmente, la única Zona de libre comercio existente es la EFTA (European Free Trade Association o Asociación Europea de Libre Comercio), que agrupa al Reino Unido, Suecia, Noruega, Dinamarca, Suiza, Austria y Portugal (30). Finlandia, con un status de asociado, forma parte de la EFTA desde 1961 (31).

7.3. Uniones Aduaneras y Uniones Económicas

Las Uniones Aduaneras y las Uniones Económicas son la máxima expresión de integración de dos o más economías nacionales. Una Unión Aduanera, supone en primer lugar, la supresión inmediata o gradual de las barreras arancelarias y comerciales a la circulación de mercancías entre los Estados que constituyen la Unión. Esto es lo que en el lenguaje económico coloquial se conoce con la expresión desarme arancelario y comercial. Pero la Unión Aduanera significa además la construcción de un arancel aduanero común frente a terceros países (32); este último elemento -que también se denomina tarifa exterior común- es lo que diferencia claramente a las Uniones Aduaneras de las Zonas de libre comercio, donde frente al exterior subsisten los distintos aranceles nacionales de los Estados miembros.

La Unión Aduanera sin más, difícilmente puede darse en la realidad; históricamente se puede afirmar que no se ha dado nunca. Y ello es perfectamente lógico pues, establecida la libertad de comercio, sin barreras arancelarias ni cuantitativas dentro de una Unión, es inevitable la aparición de una larga serie de problemas derivados de la existencia de diferentes sistemas monetarios, fiscales, de transportes, etc., de los diversos Estados partícipes de la Unión. Por esta razón, paralelamente a la creación de una Unión aduanera, se hace necesario el armonizar todos los elementos antes referidos que en su conjunto componen el Cuadro institucional de la economía; en otras palabras, la unión aduanera, cuando se consolida efectivamente, desemboca en la Unión Económica. Esta ha sido la experiencia de las Uniones Aduaneras europeas del pasado siglo -Unión Aduanera Alemana (33) y Unión Aduanera Italiana, fundamentalmente-; y esta es también la experiencia de las uniones económicas de nuestro siglo -UEEL, Benelux, CECA, CEE-, que fueron planteados globalmente, y desde un principio, como verdaderas Uniones económicas, en las cuales el establecimiento de la unión aduanera aparece como uno de los elementos de la Unión, desde luego con un carácter básico, pero no como el objetivo de más difícil consecución.

El análisis del proceso de constitución de la más importante unión económica surgida hasta hoy -la CEE- es precisamente el tema

central de este libro, por lo cual no nos extendemos aquí en el estudio de esta forma de integración económica.

Las uniones económicas permiten la creación de un "Mercado Común", expresión extensamente empleada hoy y que refleja el resultado más visible de esta clase de integración.

Entre las Uniones aduaneras y Uniones económicas hoy existentes hay que mencionar la UEBL, el Benelux, la CECA, la CEE, el Acuerdo de Integración de Centroamérica, la Unión Aduanera Ecuatorial y la Unión Aduanera del África Oriental. La ALALC es un ejemplo de zona de libre cambio que rápidamente tiende a transformarse en Unión Económica.

8. Fusión de Estados

El caso extremo de la relación entre distintas unidades políticas es la fusión de Estados en la cual, la relación internacional queda sustituida por una relación regional. En el proceso de unión que se opera a través de una serie de mecanismos económicos, llega un momento en el cual se hace preciso algo más que una mera coordinación en el plano político. Una vez realizada la unificación económica (Unión aduanera, unión monetaria, sistemas fiscal y de seguridad social único, etc.) e incluso en un estadio avanzado de ese proceso de unificación, tienen que surgir órganos supranacionales que tomar las decisiones cotidianamente precisas. Una etapa transitoria hacia los órganos supranacionales, es la que se inicia con el voto por mayoría (en vez de por unanimidad) en los órganos formados por los Estados miembros de la Unión.

Por otra parte, es imposible pensar en un conjunto de Estados con unos sistemas monetarios, aduanero y fiscal únicos y con una política económica idéntica que sin embargo disponga cada uno de su propia administración económica, de su propio ejército y de su propia diplomacia; en suma de un poder ejecutivo independiente. Más tarde, los distintos ejecutivos y su expresión exterior (diplomacia) habrían de fusionarse. Asimismo, la regulación de los problemas de los Estados que formen la unión económica requiere un Parlamento Común y un Tribunal Común que detenten las soberanías plenas en lo legislativo y lo judicial. La unión económica, a la larga, comporta inexorablemente la fusión de Estados, en el sentido de la aparición de una soberanía supranacional en lo económico y en lo político.

Creo que será de utilidad aclarar que las siete formas de relación económica entre naciones, examinadas en este capítulo, aunque siguen un cierto orden cronológico por lo que a la historia de la Europa Occidental se refiere, a escala universal pueden coexistir, existiendo países que por el carácter predominante de su economía se pueden clasificar bajo una u otra forma. Por ejemplo: Alemania, país en vías de integración económica; Indonesia, con relaciones marcadamente bilaterales, etc.); esa coexistencia de formas también es posible dentro de cada país. Así, en el caso de España, podemos comprobar que:

1. Frente a China Comunista, nuestro país es una economía cerrada, por la total ausencia de relaciones (al menos conocidas) con esa República.
2. Frente a diversos países iberoamericanos, africanos y asiáticos, España mantiene relaciones estrictamente bilaterales, reguladas por Tratados de Comercio, Convenios de Pagos, acuerdos de migraciones, etc.
3. Con todos los países europeos indiscriminadamente, España tiene ciertos vínculos mínimos de cooperación económica a través de la Comisión Económica para Europa. A través de los Acuerdos Internacionales del Trigo, del Estaño y del Plomo, nuestro país (que normalmente aparece como importador), coopera con los demás países importadores y exportadores de estos productos. En el marco de la ONU, España forma parte del BIRF y del FMI, donde se realiza una cierta labor de cooperación. Con los Estados miembros de la OCDE, España mantiene relaciones de cooperación muy estrechas en el campo de los pagos y de la liberación de intercambios.
4. Por otra parte, es interesante observar que no todas las partes del territorio de soberanía española se hallan perfectamente integradas. Nuestros tres territorios (Península y Baleares, Islas Canarias y Plazas africanas y Provincias africanas) constituyen una verdadera zona de libre cambio (34).

En el plano fiscal, la integración tampoco es perfecta, pues existen particularidades como las de Alava y Navarra.

5. En fin, España no ha iniciado aún ningún paso en el estadio siguiente de nuestra enumeración, esto es, no ha entrado en ningún proceso de integración con otros países. Tan sólo tiene solicitada la iniciación de dicho proceso a los países de la CEE.

LOS INTENTOS DE UNION EUROPEA DEL PERIODO
DE ENTREGUERRAS

Nuestro estudio de los problemas de la integración económica en Europa lo iniciamos en el próximo capítulo tomando como fecha de partida 1945. Ello no quiere decir que antes de la Segunda Guerra Mundial no se hubiesen hecho estudios e intentos para aproximar económicamente a los treinta países europeos entonces existentes. En realidad, los estudios y proyectos en pro de la unión de Europa se remontan al siglo XV y son extremadamente numerosos; en los límites de esta obra ni siquiera cabe hacer una breve referencia a ese cúmulo de ideas europeístas limitadas primero a círculos de muy poco radio y sólo gradualmente se fueron difundiendo más ampliamente (35).

El cúmulo de antecedentes a que hemos hecho referencia no tiene hoy más que un valor histórico, pues, cuando realmente empezó a formarse conciencia de la necesidad de un acercamiento intraeuropeo fue durante el período de entreguerras (1918-1939). El hombre que durante esos años de paz incierta dedicó toda su actividad al lanzamiento de la idea europea fue el Conde Condanhove-Kalergui que casi desde el cese de las hostilidades se consagró por entero a difundir la concepción de una Europa unida, una Paneuropa (36). Condanhove concebía la unión europea como un medio de evitar la penetración soviética (37) y de escapar al dominio económico de los EE.UU. La Gran Bretaña, como imperio del alcance mundial quedaba al margen de esta concepción.

En 1924, Condanhove consiguió ver formada la "Unión Paneuropa", asociación de personas en apoyo de su ideal; en los diferentes países se formaron Consejos Nacionales presididos por importantes personalidades políticas y de la cultura (38). Aristide Briand, asumió la presidencia de honor del movimiento, y hombres políticos de la talla de Herriot y Churchill también recibieron una cierta inspiración europeísta como consecuencia de sus contactos con Condanhove; en esas influencias y en la difusión de la idea a través de la prensa, de congresos y de publicaciones residió la mayor importancia directa de la obra de Condanhove. Indirectamente, su más importante logro fue la política europeísta de Briand, que el movimiento "Paneuropa" apoyó decididamente desde un principio. El intento europeísta de Briand fue el único de gran envergadura realizado oficialmente durante el período de entreguerras (39).

Después de sus actividades en pro de la paz, y concibiéndolo como una continuación de ellas, el político francés Aristide Briand abordó con gran entusiasmo, con su gran fuerza oratoria el tema de la unión europea. En junio de 1929, con ocasión de celebrarse en Madrid una reunión del Consejo de la Sociedad de las Naciones, Briand propuso a alguno de sus colegas, y especialmente al Canciller alemán Stresemann, que apoyasen su futura propuesta de unión europea. Pocos meses después y tras una exposición oral

ante la SDN en septiembre de 1929, el 17 de mayo de 1930, Briand en nombre del Gobierno francés remitió a veintiséis gobiernos europeos un largo documento para formar una unión europea (40). Entre el 25 de junio y el 4 de agosto siguientes, el Gobierno francés recibió las respuestas de todos los países consultados; (Gov. esp.); en general, tras un preámbulo de elogios, las contestaciones fueron poco favorables al proyecto de unión europea y casi ninguna de ellas aportó sugerencias constructivas: Las causas de esa frialdad fueron fundamentalmente el agravamiento del proteccionismo como consecuencia de la Gran Depresión, la muerte de Stressmann en octubre de 1929, máximo "partenaire" de Briand en la política europeísta, y la evidencia de una creciente y creciente presión del nacionalsocialismo en Alemania. La reacción británica oficial y oficiosa fue con mucho la fría (41); se iniciaba así desde Londres lo que habría de ser una sistemática guerra fría contra la unión europea.

Con las respuestas al "memorandum", el Gobierno francés preparó un informe que transmitió a la SDN en 8 de septiembre de 1930. En el informe se resumían las diferentes posturas adoptadas ante el proyecto francés. Tras el debate que originó el informe, se decidió la creación, bajo la presidencia de Briand, de una comisión de la SDN para el estudio de la unión europea.

Aunque esta comisión estuvo reuniéndose hasta 1937, ciertamente con una cadencia cada vez menor, se puede decir que dejó de existir el 7 de mayo de 1932, fecha de la muerte de Briand, máximo animador de la política europeísta de este período. Herriot sucedió a Briand como presidente de la comisión, pero con la subida del nacionalsocialismo al poder en Alemania (marzo de 1933) la preocupación por la unión europea, que nunca había alcanzado un nivel demasiado alto, dejó paso a la preocupación por los pactos militares cuyo objetivo era hacer frente al creciente poderío de Alemania. La guerra, iniciada en septiembre de 1939, había de abrir un largo parentesis en los intentos europeístas.

Sin embargo, a poco de comenzar la contienda, se produjo un hecho que de un solo golpe podría haber revolucionado todo el proceso de unión europea. Nos referimos a la propuesta del Gobierno de W. Churchill presentada al Gobierno francés el 16 de junio de 1940, precisamente el día del armisticio franco-germano. De haberse aceptado esta propuesta, los dos países habrían pasado a constituir una unión, con organismos comunes en materia de defensa nacional, de política extranjera y de política económica y financiera. "Todo ciudadano francés habría disfrutado inmediatamente de la ciudadanía británica y todo ciudadano británico se habría convertido en ciudadano francés". La propuesta llegó demasiado tarde, y se tomó como una muestra de oportunismo inglés; el Gobierno francés la rechazó por 10 votos a favor y 13 votos en contra. Cinco largos años de guerra en Europa siguieron. Al final de esta nueva guerra, la necesidad de una unión en Europa había de hacerse aun más evidente.

ARGUMENTOS ECONOMICOS Y POLITICOS EN
PRO DE LA INTEGRACION

SUMARIO:

1. Universalidad del fenómeno de la integración económica.
2. El antecedente de los Estados Unidos de América.
3. Los argumentos políticos de la integración económica.
4. Los fundamentos económicos de la integración.

NOTAS.

- - - - -

1. Universalidad del fenómeno de la integración económica

Como ya hemos visto en el capítulo I, la integración económica es un proceso que históricamente y a escala nacional se ha producido en la mayoría de los países europeos. Este proceso fue generalmente lento; en el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte se produjo en los siglos XVII y XVIII; en Alemania e Italia a lo largo del siglo XIX; en España, entre los Decretos de Nueva Planta de principios del XVIII y las reformas económicas de la segunda mitad del XIX. Se puede decir que la integración económica en una buena parte de los países europeos se llevó a cabo en períodos de tiempo relativamente largos, y los que es más importante, en el marco de uniones personales (Reino Unido), como resultado de la hegemonía de un Estado dentro de un ámbito nacional (casos de Italia y Alemania con Piamonte y Prusia respectivamente como potencias preponderantes), simplemente a partir de un Estado teóricamente unitario (caso de Francia y España). Precisamente por los marcos dentro de los cuales se realizaron los procesos de la formación de los principales mercados nacionales europeos (a partir de mercados previamente separados y de una dimensión mucho menor), no pueden compararse con el actual movimiento de integración supranacional que ha engendrado las tres comunidades europeas y que en un futuro inmediato ha de consolidarse con la efectiva puesta a punto de un verdadero mercado común en Europa, con plena libertad de movimiento de circulación de mercancías, servicios, personas y capitales.

En este sentido, se puede afirmar que el precedente histórico más importante de la integración europea es el de creación de los Estados Unidos de América, donde el proceso de integración de la economía de las antiguas trece colonias fue rápido y en un marco político federal (42). En estas dos características y en las presiones interiores y exteriores que impulsaron la integración de los trece Estados residen las similitudes básicas entre las integraciones norteamericana y europea; similitudes que han sido puestas de relieve en múltiples ocasiones.

2. El antecedente de los Estados Unidos de América

Tras la derrota definitiva de los ingleses en 1781, las trece colonias norteamericanas que habían proclamado su independencia en 1776 formaron una "Liga de Amistad", basada en una Constitución de tipo confederativo ("Articles of Confederation") según la cual cada Estado retenía su soberanía, libertad e independencia; el Congreso únicamente disponía de poderes en aquellos terrenos en los cuales los Estados no podían ejercitarlos directamente: asuntos extranjeros, declaración de guerra, organizar el ejército o la marina, obtener empréstitos exteriores, etc. (43). Los diferentes Estados conservaron una amplia autonomía monetaria y aduanera, un derecho tan básico como el de poder imponer tributos no fue otorgado al Congreso cuya única facultad en la esfera fiscal se limitaba a la posibilidad de hacer esporádicos requerimientos de fondos a los Estados que eran muy libres de acceder o no a tales solicitudes. Un gobierno sin posibilidad de recaudar impuestos y sin un control sobre el comercio y sobre la política monetaria, carecía del poder necesario tanto en el interior como en el exterior; en el interior para romper las barreras al intercambio interestatal y para garantizar una cierta estabilidad monetaria; en el exterior para soportar las presiones y limitaciones que representaban la presencia de España en la orilla derecha del Mississippi y de Inglaterra en la orilla izquierda del San Lorenzo; y, en general, para hacer cumplir los tratados comerciales y evitar el trato discriminatorio contra los intereses de los Estados Unidos. No es extraño, pues, que los navieros o industriales desearan el efectivo establecimiento de un gobierno central fuerte que protegiese mediante un arancel único la producción e hiciese cumplir los tratados internacionales, estuviesen en pro de una verdadera federación que significase la demolición de las barreras interestatales al libre comercio y el establecimiento de una circulación monetaria estable. Estas aspiraciones, junto con el deseo de los terratenientes de ver plenamente garantizado el principio de la propiedad privada y el afán de los tenedores de deuda pública desvalorizada por recuperar sus fondos, condujeron a la creación de un gobierno federal fuerte y a la efectiva integración económica de los trece Estados en un verdadero mercado común norteamericano; ambos fueron los resultados básicos de la Constitución de 1787 (44).

Con la nueva Constitución, el gobierno central adquirió la facultad -con la aprobación de las Cámaras- de recaudar impuestos. Con ello se hizo posible el sostenimiento de unos efectivos militares para la defensa de los EE.UU. -para asegurar su expansión- y para forzar la apertura de mercados exteriores. Por otra parte se abolió por completo la posibilidad de que los Estados pudieran tener cada uno sus propias ordenaciones monetaria y aduanera y al propio tiempo el Congreso adquirió la competencia plena en todo lo referente al comercio interestatal. En relación con este último punto, Alexander Hamilton, uno de los más acérrimos partidarios de la Constitución y también uno de sus máximos coautores, supo apreciar las ventajas de la creación de este mercado común norteamericano, observando cómo el libre

comercio sería una ventaja recíproca, disminuyendo las posibilidades de un estancamiento económico, al ofrecer a las empresas los mercados distantes cuando disminuye la demanda de los mercados locales. "El comerciante especulativo -concluía Hamilton- en seguida se percatará de la fuerza de estas apreciaciones y reconocerá que el resultado global del comercio de los Estados Unidos será mucho más favorable que el de los trece Estados sin unión o con uniones parciales" (45). Finalmente la creación de un Tribunal Supremo de Justicia con competencia, en casación, en todo el territorio de la Unión, significó el final de una situación difícil en la resolución de los litigios.

Como ha demostrado Beard, la Constitución fue esencialmente un documento económico elaborado por un grupo muy coherente de personas cuyos intereses estaban por encima de las lindes entre Estados y que tenían por lo tanto un enfoque superestatal (46). Buena prueba de ello es que los derechos individuales -palabra, reunión, credo, prensa, jurado y habeas corpus- no fueron incluidos en el texto inicial, sino agregados más tarde al introducirse las diez primeras enmiendas a la Constitución que aparece por tanto como un verdadero pacto de integración en lo económico y como un paso del estadio confederal al federal en lo político. Con la puesta en vigor de la nueva Constitución, los Estados Unidos salieron de un "período crítico" que había durado ocho años (1781-1789). En el marco de la nueva ordenación económica, los Estados Unidos entraron en una fase de fortalecimiento político y de intenso desarrollo económico (47).

3. Los argumentos políticos de la integración económica

Como veremos con detalle a lo largo del capítulo III, la idea de la unidad económica de Europa tiene un evidente origen político. "La aparición de nuevos gigantes poderosos -ha dicho Walter Hallstein- es un constante incentivo para que los más viejos -y mas pequeños- Estados-naciones busquen la forma de mantener su influencia olvidando sus antiguas rivalidades en una efectiva acción conjunta" (48). Para Hallstein, esta unión, en el caso concreto de Europa, responde además a un triple reto:

- La necesidad de soterrar la vieja rivalidad franco-germana, cuyo mantenimiento, después de tres guerras en menos de un siglo y en plena era nuclear, representaría a la larga un suicidio para las dos naciones más importantes de la Europa continental del Oeste.
- La amenaza de la expansión comunista en Europa. "El telón de acero -dice Hallstein-, está más cerca de Bruselas que Boston de Washington D.C. Las fuerzas comunistas son muy poderosas y su poder es creciente. Además nos retan en todas las esferas. Frenadas en lo que se refiere a un ataque abierto por temor a una respuesta nuclear, las fuerzas comunistas se infiltran continuamente en los terrenos económico y político. Para ellas, la coexistencia competitiva significa, de hecho, una competencia salvaje ("cut-throat"); es una

competencia en la cual el imperio comunista está apoyado por todos los recursos de la planificación central y el dinamismo de su sentido misional pseudo-religioso" (49).

- El tercer reto es un resultado del anterior y de la aparición de nuevos Estados independientes, así como del despertar de los países de economía semi-colonial. "Nos debemos a ellos -concluye Hallstein- para demostrarles que también nosotros hemos aprendido de nuestras equivocaciones en el pasado y para que comprueben que una sociedad libre y democrática puede ofrecer soluciones a sus problemas por lo menos tan rápidas y efectivas como las previstas por su antítesis" (50).

Para responder a ese triple reto, Europa se embarcó, en 1959, en la vía de la integración. Hallstein, al exponer el esquema anterior, no hizo más que analizar unos hechos y unos propósitos que ya estaban claramente expuestos en la Declaración de Schuman de 1950, a la que nos referimos detenidamente en el capítulo II.

La interpretación de Hallstein sobre cuáles son las raíces de la integración económica en Europa se complementan perfectamente con la tesis del Prof. Robinson de que es preciso buscar las raíces de la integración económica más en argumentos políticos que económicos: "Los argumentos económicos en pro de una mayor integración de las naciones para crear mercados más amplios no son irresistiblemente decisivos... Si los argumentos políticos son tan fuertes como se piensa, al economista que tiene conocimiento de las limitaciones de los argumentos económicos, le resulta difícil comprender por qué los protagonistas de la integración no se apoyan francamente en tales argumentos políticos (51).

4. Los fundamentos económicos de la integración

¿Cuáles son los fundamentos teóricos que económicamente aconsejan la integración económica, es decir, la creación de mercados comunes amplios a partir de un cierto número de mercados nacionales más o menos reducidos y previamente separados por barreras arancelarias y comerciales? Del cúmulo de argumentos empleados por los teóricos en apoyo de la integración económica, podemos seleccionar, como más importantes, los siguientes: las economías derivadas de la producción en gran escala y de una mayor especialización, la intensificación de la competencia, los efectos favorables sobre el ritmo de desarrollo económico y el nivel de empleo y la mejora de la relación real de intercambio.

Como afirma Sidney Dell, el más popular de los argumentos en pro de la integración consiste precisamente en el eventual disfrute de las economías derivadas de la producción en gran escala y de un alto grado de especialización que solamente puede ofrecer un amplio mercado interior (52). Las economías de escala o de producción masiva son precisamente aquellas que permiten alcanzar una mayor eficiencia y unos menores costes unitarios; ambas consecuencias sólo son posibles cuando la producción total es muy

grande. En cuanto a las economías provenientes de la especialización, son aquellas que se obtienen cuando cada uno de los países que se integran, se concentra en unos sectores concretos de la producción para los cuales está mejor dotado debido a sus recursos naturales o al grado de su especial preparación tecnológica.

Realmente, la controversia que el tema de las economías de escala ha suscitado en todo el mundo desborda ampliamente el campo de nuestro trabajo (53). De hecho, éste ha sido el argumento económico más empleado por los políticos europeístas para apoyar sus tesis prointegración. Como veremos, en el curso de esta tesis, Monnet, el Informe Spaak, Hallstein, etc., han insistido todos sobre este punto.

Pasemos ahora al examen de la segunda de las teóricas ventajas de la integración. La ampliación del mercado que la integración supone tiene -se afirma- como consecuencia una cierta intensificación de la competencia. Así como en un mercado nacional estrecho determinadas producciones para ser rentables han de ser realizadas por una sola firma, por el contrario, en un vasto mercado común pueden ser varias o muchas las empresas que trabajan con una dimensión óptima pero al propio tiempo compitiendo entre sí, y ello con una serie de favorables efectos para el consumidor: precios más bajos, mejor calidad, aceleración del progreso tecnológico, etc. (54).

Aunque son muchos los autores que opinan que el eventual aumento de la competencia subsiguiente a la apertura de un mercado común puede ir sucedido de un estadio de cartelización, el argumento de la intensificación de la competencia también ha figurado como uno de los básicamente empleados en la justificación de los procesos de integración entre países de economía no socialista.

Pasemos ahora a la tercera tesis favorable a la integración: sus favorables efectos sobre el ritmo de desarrollo y el nivel de empleo. En cierto modo, los efectos favorables de una unión económica sobre el ritmo de desarrollo y el nivel de empleo se explican como una consecuencia de la intensificación de la competencia. La supresión de las barreras intracomunitarias obliga a las empresas a realizar inversiones masivas para prepararse, a fin de resistir el impacto de una mayor competencia. Por otra parte, la creación de un mercado común representa una atracción respecto de las inversiones de capital procedente de empresas de terceros países que aspiran a hacerse desde dentro con una parte del mercado ampliado, es decir, para disfrutar del desarme arancelario y contingentario que desde países terceros resulta imposible aprovechar.

Para cerrar este breve apéndice sobre las razones y consecuencias de la integración económica, será justo recordar la teoría del Prof. Viner sobre los efectos de la unión aduanera, que es el punto de partida de todas las actuales teorías de la integración (55).

Según Jacob Viner (56), las uniones aduaneras (y por extensión los procesos de integración económica que van más allá) tienen dos efectos en lo relativo al comercio:

- Efectos de distorsión (trade diverting), que se producen cuando se genera un nuevo intercambio entre Estados miembros que sustituye a un intercambio anterior entre un Estado miembro y un tercer país. Esta desviación no se produce por razones objetivas (precios FOB, calidad, etc.), sino debido a la altura de la tarifa exterior común y al desarme arancelario interior.
- Efectos de creación de comercio (trade creating effects), que son los resultantes de la aparición de un intercambio completamente nuevo entre los Estados miembros. En principio, el nuevo comercio se crea como consecuencia de la desaparición de las barreras entre los Estados miembros, de modo que al desprotegerse las industrias nacionales, las más antieconómicas sucumben ante la competencia de las más racionales, o han de ponerse a la altura de productividad de las primeras.

La conclusión de esta distinción entre efectos desviación y efectos creación es clara; en principio los primeros no son deseables, mientras que sí lo son los segundos; en otros términos, una unión aduanera es tanto más favorable:

- cuanto más grande es su superficie y mayor la demanda global;
- cuanto más baja sea su Tarifa Exterior Común;
- cuanto mayor fuese la rivalidad existente entre las economías de los Estados miembros antes de su integración;
- cuanto mayor sean las diferencias de coste entre los países miembros.

▲ Los efectos desviación y creación de comercio, y como consecuencia del segundo de ellos, hay que agregar un tercer efecto teórico de las uniones económicas: el aumento del desequilibrio entre los niveles de actividad económica de los Estados miembros. Este es un efecto que fundamentalmente han estudiado Gunnar Myrdal (57), la Comisión Económica para Europa (58) y André Thiery (59). Las conclusiones de estos tres autores están muy próximas entre sí y pueden resumirse como sigue: "la atracción que suponen las economías externas de las regiones ya industrializadas tiene una influencia decisiva en la ulterior localización industrial; por ello, si no se adoptan medidas neutralizadoras, la diferencia entre el desarrollo económico de las regiones ricas y pobres, lejos de disminuir, tenderá a acentuarse con el transcurso del tiempo" (60).

- 1) François Perroux, "L'Europe sans rivages", París, 1954, pág. 419.
- 2) Como supuesto extremo del bilateralismo económico podría incluirse la autarquía, fenómeno que sólo se ha producido circunstancialmente en unos pocos países, razón ésta por la cual no hacemos para este caso un apartado especial.
- 3) René Courtin y Pierre Maillat, "Economie Géographique", París, 1962, pág. 387.
- 4) Esa fue, en cierto modo, la razón simbólica de convocar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrada en Ginebra del 23 de marzo al 20 de junio de 1964.
- 5) Pierre Gerbert, "Les organisations internationales", tercera edición, París, 1963, pág. 30
- 6) Eric Roll, "Historia de las doctrinas económicas", versión española, tercera edición, México, 1958, págs. 77 y 78.
- 7) Esta es la tesis, entre otras, de W. Röpke, quien afirma: "... si algo merece el nombre de integración internacional, seguramente lo es la economía mundial tal como se desarrolló hasta 1914". En "Integration und Desintegration der internationalen Wirtschaft Wirtschaftspragen der FreienWelt", Francfort del Meno, 1957, pág. 494.
- 8) Vid. William Ashworth, "Breve historia de la economía internacional, 1850-1950", primera edición española, México, 1958, págs. 138 y sgs.
- 9) El abandono de la casi total franquicia arancelaria por parte del Reino Unido empezó en 1915 con el establecimiento del llamado arancel McKenna. Estos derechos -normalmente del 33,5 %- gravaban solamente algunos productos de lujo y lujo relativo, con el fin de dificultar su importación con el objetivo final de conseguir más espacio en los buques para los pertrechos de guerra. Aunque el arancel McKenna tenía prevista una vida inicial de sólo 5 años, el caso es que se prorrogó indefinidamente, e incluso en 1921 fue complementado con los "Key Industry duties" -del 10 al 50 % a V.- ya marcadamente proteccionistas. Con todo, estos dos grupos de derechos no tenían una excesiva importancia. Cuando realmente se decidió el abandono de la política de franquicia y derechos bajos fue ya en plena depresión, con la "Import Duties Act" de 1932, consecuencia de la Conferencia Imperial de Ottawa: preferencias imperiales y elevación de los derechos frente a terceros. El Reino Unido abandonaba el librecombaio en pro de una mayor integración con su Imperio y su Commonwealth. Vid. C.D. Harbury, "Descriptive Economics", segunda edición, Londres, 1962, págs. 246 y 247.

Los países resultantes de la disolución del imperio austro-húngaro establecieron fuertes aranceles; en 1922 los EE.UU. reforzaron sus derechos y en 1930 el Presidente Hoover firmó la ley arancelaria Hawley-Smoot. En los restantes países, la reacción fue unánime en el mismo sentido. Vid. P.T. Ellsworth, "Comercio Internacional", tercera edición española, México, 1955, pág. 328.

- 10) Vid. P.T. Ellsworth, "Comercio Internacional", ob. cit., págs. 343 y 344.
- 11) E. Misselden, "The Circle of Commerce", Londres, 1623, pág. 98, citado por E. Roll en "Historia de las Doctrinas Económicas", ob. cit., pág. 68.
- 12) Vid. La Documentation Française, "Les Cartels Internationaux", París, 1957, págs. 131 y sgs.
- 13) La Comisión Económica fue designada siempre en forma abreviada CEE (en francés) o ECE (en inglés). Al crearse la Comunidad Económica Europea, hoy la CEE por antonomasia, tanto franceses como anglosajones designan a la Comisión Económica para Europa como ECE. Así lo haremos también nosotros en lo sucesivo.
- 14) Véanse, por ejemplo, las memorias anuales (Economic Surveys) de la ECE, la CEPAL o los realizados conjuntamente por la ECE y la FAO.
- 15) Un caso típico de ello son los reglamentos de normalización de productos agrícolas, elaborados por la ECE y después adoptados oficialmente y en parte por la CEE.
- 16) Vid. CEPAL, "Integración Económica en América Latina, Textos y Estudios", Montevideo, 1962, págs.
- 17) Dentro de las Naciones Unidas existen algunos órganos de coordinación de tales acuerdos como son la Comisión Internacional de Productos Básicos, la Comisión Provisional de Coordinación de Acuerdos Internacionales sobre Productos Básicos, y la Comisión de Productos Básicos de la FAO. Además de estas tres comisiones y los cinco acuerdos citados -trigo, café, azúcar, plomo y estaño-, existen una serie de organismos, grupos de estudio, etc., que en total son más de noventa. Sobre este tema Vid. UNCSAT el Informe del Grupo de Expertos del ECOSOC, presentado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, con el N° 13576, 28 de mayo de 1963, especialmente, las págs. 31 y sgs.
- 18) Jean Royer, citado en el artículo "Havana (Charte de la)", del Dictionnaire des Sciences Economiques, París, 1958, tomo I, págs. 39 y 40.
- 19) En el GATT participan los países industrializados y menos desarrollados. Es interesante destacar que entre las partes

contratantes se encuentran dos países socialistas (Polonia y Checoslovaquia). La publicación de un arancel en 1961, y la convocatoria hecha por su Gobierno en 1962 para la celebración de una Conferencia Económica Mundial, hace pensar que la URSS tiene intención de ir a una cooperación económica más efectiva en este sector; de no llegarse a la constitución efectiva de la Organización Internacional de Comercio (último propósito de la frustrada Carta de La Habana) cabe pensar en la posibilidad de que la URSS solicitase su adhesión al GATT.

- 20) Con ocasión de la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la bibliografía sobre el GATT ha experimentado un notable enriquecimiento. Entre los estudios más importantes, citaremos: Prof. Staffan B. Linder, "La importancia del GATT para los países subdesarrollados", Doc. E/Conf.46/P/6, 21 de enero de 1964, 91 págs., edición multicopiada, Secretaría Ejecutiva del GATT, "Le sole du GATT dans le domaine du commerce et du développement", Doc. E/Conf.46/38, 2 de marzo de 1964, 57 págs., edición multicopiada, Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, "The developing countries in GATT", Doc. E/Conf.46/36, 3 de marzo de 1964, 110 págs, edición multicopiada.
- 21) La revista "Información Comercial Española" publicó en septiembre de 1963 un número monográfico sobre la adhesión de España al GATT, al que tendremos ocasión de referirnos más adelante.
- 22) A diferencia de lo que sucede en las demás agencias especializadas de las Naciones Unidas, ni en el Fondo ni en el Banco rige el principio "un país un voto"; en el Fondo la autoridad suprema reside en la Junta de Gobernadores, en la cual cada Estado miembro está representado por un gobernador. El derecho a voto de los gobernadores es proporcional a las cuantías de las cuotas de los miembros que representan. En el Banco sucede algo parecido. Cada miembro tiene 250 votos más un voto por cada acción de capital que haya suscrito. En estas condiciones, no es extraño que los países anglosajones -y fundamentalmente EE.UU.- dominen plenamente ambas instituciones. Esta es una de las razones que los países comunistas han presentado siempre como explicación de su no participación en las dos instituciones de Bretton Woods.
- 23) Sobre la OCDE, Vid. "La Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos", en Documentación Económica, Nº 41, Madrid, 1964, 257 págs. que contiene la Convención de la OCDE, un estudio del funcionamiento de la Organización, los textos del "Acuerdo Monetario Europeo" del "Código de Liberalización de los Movimientos de Capitales", del "Código de Liberalización de las Operaciones Invisibles Corrientes", y el "Estatuto de la Agencia Europea para la Energía Nuclear".

- 24) Sobre el COMECON, pueden verse Nikolai Faddév, "Le Conseil d'assistance mutuelle économique", Ginebra, 1964, 112 págs. y Frederic L. Pryor, "The Communist Foreign Trade System. The Other Common Market", Londres, 1963, 296 págs., con amplia bibliografía sobre el tema. Vid. págs. 289 a 293.
- 25) Bela Balassa, profesor de la Universidad de Yale ha hecho una clasificación más esquemática que la nuestra, pero menos realista en nuestra opinión:

1. Area de libre comercio. Es la unión aduanera sin Tarifa Exterior.
2. Unión aduanera. Supone la supresión de las barreras arancelarias entre los países que la formen y el montaje de una Tarifa Exterior Común frente a terceros.
3. Mercado Común. Es un área de comercio libre donde, además se han suprimido las barreras a los intercambios de factores de producción.
4. Unión económica. Es un mercado común, donde rige el principio de armonización de las políticas económicas de los Estados miembros.
5. Finalmente, la integración económica total supone la unión económica más la unificación monetaria, fiscal, de la seguridad social, el establecimiento de una común política de coyuntura y la creación de una autoridad supranacional cuyas decisiones sean vinculantes para los Estados miembros. Vid. "The Theory of Economic Integration", Londres, 1961, pág. 2.

* La clasificación de Balassa no da cabida a formas de integración limitada como lo es que representen la "Commonwealth británica", que no constituye en su terminología ni un área de libre comercio, ni una unión aduanera, sino simplemente un sistema muy amplio de preferencias aduaneras.

Por otra parte, el tipo 2 de la clasificación de Balassa no puede existir en abstracto tal como él la define. Una unión aduanera plena exige por lo menos una cierta libertad de movimiento de factores de producción, una profunda armonización fiscal y algo que se aproxime a una unión monetaria. La prueba de ello es que las uniones aduaneras de Italia y Alemania en el pasado siglo se lograron al mismo tiempo que la unión económica. En nuestro días, la unión aduanera de la Comunidad Económica Europea sólo se logrará plenamente al final del período transitorio, después de un largo período transitorio en el que entrarán en funcionamiento todos los mecanismos que Balassa atribuye a sus tipos "Mercado Común" y "Unión Económica".

- 26) En 1962, y entre la gran avalancha de súbditos británicos de color de Jamaica, Trinidad, Pakistán e India, que fijaban

su residencia en la Gran Bretaña, el Gobierno de Londres decidió restringir la inmigración para lo cual se estableció como condición la presentación de un contrato para trabajar en el Reino Unido. Con esta medida se puso fin a la libre circulación de personas entre la Gran Bretaña y el resto de la Commonwealth.

27) Sobre la Commonwealth, Vid. "El sistema preferencial de la Commonwealth" en el estudio de la ECE, Influencia de las Agrupaciones económicas regionales, preparado para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, 1964, págs. 101 y sgs., edición multicopiada.

28) En el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio se reconoce la persistencia de áreas aduaneras preferenciales a pesar de la institucionalización de la cláusula de nación más favorecida en el artículo I.1. del Acuerdo General. Textualmente se dice en el artículo I.2:

"Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo (cláusula de la nación más favorecida) no implicarán, con respecto a los derechos y cargas de importación, la supresión de las preferencias que no excedan de los márgenes prescritos en el párrafo 4 y que estén comprendidos en los grupos siguientes:

- a) Anexo A - Reino Unido y Commonwealth.
- b) Anexos B - Unión francesa y Benelux, D - EE.UU. y Filipinas.
- c) Preferencias entre EE.UU. y Cuba.
- d) Anexos E - Preferencias de Chile con Argentina, Bolivia y Perú, F - Preferencias entre la unión aduanera sirio-libanesa, con Palestina y Transjordania.

29) Hoy se admiten con gran generalidad las definiciones que de Zona de Libre Comercio y de Unión Aduanera se dan en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. "A los efectos de aplicación del presente Acuerdo, se dice en su artículo XXIV, 8.b., se entenderá por zona de libre comercio, un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitucionales de dicha zona de libre comercio".

30) El "Convenio constitutivo de la Asociación Europea de Libre Comercio" (EFTA), fue publicado en versión española por la Dirección General de Organismos Internacionales del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1960.

- 31) Vid. el "Acuerdo de asociación de Finlandia a la EFTA" en Documentación extranjera, N° ., págs. y sgs.
- 32) "A los efectos de aplicación del presente Acuerdo -se dice en el GATT, artículo XXIV, 8.a.- se entenderá por unión aduanera, la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera:
- i) Que los derechos de aduanas y las demás reglamentaciones administrativas sean eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión o, al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios, y
 - ii) que... cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio, que en substancia, sean idénticos".
- 33) Al final de la obra de Jacob Viner "The Customs Union Issue" (Washington, D.C., 1961, segunda reimpresión, págs. 141 a 169) hay una enumeración de los centenares de acuerdos aduaneros, comerciales y fiscales que condujeron a la creación aduanera alemana (Zollverein) y la unión económica en 1919.
- 34) Ramón Tamames, "La adhesión de España al GATT", en Información Comercial Española, N° 361, septiembre 1963, págs. 29 y sgs.
- 35) Puede encontrarse una sucinta pero muy precisa exposición de tan lejanos precedentes en la obra de L. de Sainte Lorette, "L'idée d'union fédérale européenne", París, 1955, especialmente págs. 5 a 70.
- 36) Este era precisamente el título que Condanhove dio a su primera obra europeísta, en la que trató de sintetizar sus ideas. Vid. Richard Condanhove Kalergui, "Paneurope" (con una introducción de Nicholas Murray Butler), Nueva York, 1926, 215 págs. (la primera edición es de 1923); sus otras dos obras más importantes son: "Europa erwacht", Viena-Leipzig, 1934, 295 págs.; "J'ai choisi l'Europe", París, Plon, 1952, 356 págs.
- 37) Precisamente por esta razón y por el apoyo financiero que Condanhove recibió de algunos banqueros e industriales centroeuropeos, el Congreso Pacifista de Berlín, celebrado en 1924, denunció el movimiento "Paneuropa" como el punto de partida de un imperialismo continental.
- 38) Entre ellos hay que mencionar a Hjalmar Schacht, Konrad Adenauer, Yoon Delbos, Edonard Herriot, Conde Sforza, Paul Claudel, Paul Valery, Erich Maria Rilke, Ferrero y Miguel de Unamuno.

- 39) Los más importantes fueron el fundacional en Viena (1926), el de Basilea (1932), en el cual el movimiento "Paneuropa" se manifestó abiertamente contra el nazismo, y el segundo de Viena (1935) que se desarrolló en medio de la inquietud contra el creciente imperialismo alemán. Tres años después (1938), con el "Anschluss", el movimiento "Paneuropa" hubo de abandonar su sede central de Viena.
- 40) Aristide Briand, "Memorandum", publicado por el Ministerio de Asuntos Extranjeros francés, París, 1930.
- 41) La revista "Round Table" manifestó que si Inglaterra había de escoger entre Europa y los EE.UU. había de ser con Europa con la que rompiese. El "Daily Express" afirmó: "Nuestro pueblo no tiene intención de formar parte de Europa económicamente o políticamente; estamos llamados a un porvenir más brillante que éste". W. Churchill mostró una opinión más matizada en el "Saturday Evening Post": "Incluso sin el Imperio Británico y sin Rusia, la masa europea, una vez unida, una vez federada, o parcialmente federada, una vez consciente de su continentalismo, constituirá un organismo sin igual... Por lo que se refiere a Inglaterra, estamos con Europa, pero no somos parte de Europa; estamos ligados, pero no incluidos en ella". Por el contrario, Wickhem Steed y Keynes en "The Nation", Normen Angell en "Foreign Affairs" y "The Economist" felicitaron a Briand y expusieron el punto de vista que la supresión de las barreras aduaneras representaría el resurgimiento europeo, sin que ello excluyese la idea de una participación británica en Europa. Vid. L. de Sainte Lorette, "L'idée d'union federale europeenne", ob. cit. págs. 86 y 87.
- 42) Algo muy distinto sucedió en la América Hispana, donde la independencia obtenida en el primer cuarto del siglo XIX fue seguida -por una serie de razones en las que no entramos- del fraccionamiento de los antiguos territorios españoles en dieciocho países distintos. El movimiento de integración de esos territorios no se inició seriamente sino en 1960, con la firma del Tratado de Montevideo por el cual se constituyó el Área Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).
- 43) Harold Underwood Faulkner, "American Economic History", Sexta edición, Nueva York, 1959, pag. 148.
- 44) Esta es, en síntesis, la tesis que sostiene Charles A. Beard en su obra "An economic interpretation of the Constitution of the United States", Nueva York, 1961 (primera edición 1913), 330 págs.
- 45) Citado por C.A. Beard en "An interpretation...", ob. cit., pag. 175.
- 46) C.A. Beard en "An interpretation...", ob. cit., págs. 324 y 325.

- 47) ¿En qué medida existe un mercado único para las diversas mercancías en los Estados Unidos? Sospecho que no está tan integrado -el mercado americano- como algunos les hacen creer, a veces, a los europeos, pero lo está mucho más que cualquier experimento europeo. En cualquier caso el grado de integración logrado en América se debe a las estrictas limitaciones que las autoridades federales imponen en América sobre la libertad de acción interna de los Estados en cuestiones económicas. Vid. James E. Meade, "Problemas de una unión económica", versión española, Madrid, 1957, pag.
- 48) Walter Hallstein, "United Europe. Challenge and opportunity", Oxford University Press, Londres, 1962, pag. 59.
- 49) Walter Hallstein, "United Europe...", ob. cit., pag. 61.
- 50) Walter Hallstein, "United Europe...", ob. cit., pag. 62.
- 51) E.A.G. Robinson, "Economic consequences of the size of Nations", Londres, 1960, pag. XXII.
- 52) Sidney Dell, "Trade Blocks and Common Markets", Londres, 1963, pag. 45.
Tibor Scitovsky, "Economic Theory and Western European Integration", Londres, 1958, págs. 113 y 119.
- 53) Vid. sobre este tema el resumen teórico que figura en el Nº de de 1961 de "Información Comercial Española".
- 54) Sobre la amplia diversidad de opiniones que existe entre distintos autores en este punto concreto, Vid. Bela Balassa, "The theory of economic integration", Londres, 1961, págs. 163 y sgs. y Sidney Dell, "Trade Blocks and Common Markets", ob. cit., págs. 63 y sgs.
- 55) Vid. una sinopsis de estas teorías en el libro de Guy de Dupuigrenet-Desrouisilles, "Riveaux de vie et coopération économique dans l'Europe de l'Ouest", París, 1960, págs. 94 a 105.
- 56) Jacob Viner, "The Customs Union Issue", Nueva York, 1950, 231 págs.
- 57) Gunnar Myrdal, "Solidaridad o desintegración", versión española, México, 1956, pag. 87.
- 58) United Nations, Economic Commission for Europe, "Economic Survey of Europe in 1954", Ginebra, 1955, págs. 136 y sgs.
- 59) André Thiery, "Modificaciones que se producirían en la localización geográfica actual de la actividad económica europea, como consecuencia de una eventual integración de las economías nacionales en una perfecta unidad"; en el tomo VI de los estudios sobre la unidad económica de Europa, Madrid, 1957.

En el citado tomo vieron también la luz otros dos trabajos sobre el mismo tema, uno del Prof. J.L. Sampedro ("Principales efectos de la unidad económica europea") y otro de Jean Chardonnet ("Unificación económica europea y modificaciones en la localización geográfica actual de la actividad económica").

- 60) Este resumen, entrecomillado procede de mi trabajo "España y la integración europea. Una crítica de las tesis de Larraz", publicado en Información Comercial Española, Nº 344, abril 1962, pág. 138.

CAPÍTULO II
LA COOPERACION Y LA INTEGRACION ECONOMICA EN EUROPA
DESDE 1945 HASTA 1957

SUMARIO:

1. El apogeo del bilateralismo (1945-1947).
2. Las raíces de la cooperación económica europea.
3. La Organización Europea de Cooperación Económica (OECE).
Sus realizaciones.
 - 3.1. Desde los convenios de clearing hasta la UEP.
 - 3.2. Desde la UEP hasta la convertibilidad exterior.
 - 3.3. La liberación de los intercambios.
 - 3.4. Frustraciones aduaneras en el seno de la OECE.
4. El Benelux, laboratorio del Mercado Común.
 - 4.1. La experiencia de la UEBL.
 - 4.2. La Convención de Ouchy: un primer Benelux malogrado.
 - 4.3. La formación del Benelux.
5. La CECA, banco de pruebas del Mercado Común.
 - 5.1. El Plan Schuman.
 - 5.2. La construcción de la CECA y sus problemas.
 - 5.3. El significado de la CECA
 - 5.4. Hacia el Mercado Común.

NOTAS.

- - - - -

1. El apogeo del bilateralismo (1945-1947)

Si al terminar la Segunda Guerra Mundial, alguien pudiera haber descrito el panorama económico de la Europa de hoy, difícilmente hubiera sido aceptada una visión tan optimista. Casi un decenio de depresión económica (1929-39) y más de seis años de guerra (1939-45) habían dislocado por completo el sistema de intercambios intraeuropeos (1).

En 1945, el más rígido bilateralismo regía las relaciones económicas entre los países del viejo continente, que depauperados y endeudados por la guerra se debatían entre la escasez de recursos y las inmensas necesidades originadas por la reconstrucción. 1946 y 1947 fueron años de transición entre el cese de las hostilidades y el comienzo de un vasto movimiento de cooperación internacional. Fueron años muy difíciles para la economía europea. En el Reino Unido, el laborismo naufragaba en su intento de volver a la convertibilidad de la Libra Esterlina, al tiempo que llevaba adelante la primera parte de su vasto programa de socialización que más tarde había de verse cortado y aun parcialmente revisado (2). Por su parte, el Gobierno francés nacionalizaba amplios sectores de la industria (3) y ponía en marcha el primer plan de modernización de la economía del país (Plan Monnet); en Alemania los desmantelamientos de fábricas en concepto de reparaciones de guerra y el colapso monetario hacían presagiar serias dificultades para el futuro (4). En suma, cada país buscaba sus

propias soluciones, en tanto que en el ámbito europeo, la cooperación económica brillaba por su ausencia. El bilateralismo iniciado hacia 1930 alcanzaba ahora incluso a los países más partidarios del libre comercio.

Sólo los EE.UU., que habían salido de la guerra con un potencial económico doble del que tenían cuando empezó, podían resolver el problema de la recuperación europea. El problema en el fondo era de recursos reales y por ello mientras EE.UU. no se dispuso a cederlos, las medidas de política bilateral no hicieron sino agravar la cuestión.

Entre 1945 y 1947 -los que R. Triffin llama los "años del bilateralismo triunfante"- se firmaron más de doscientos acuerdos bilaterales de pagos o de "clearing" en Europa, cuyo modelo inicial fue el suscrito en 21 de octubre de 1943 por los tres países que después habrán de formar el Benelux. Los acuerdos bilaterales de pagos casi siempre incluían las siguientes disposiciones:

1. La determinación de un tipo de cambio oficial de las monedas de los dos países firmantes del acuerdo.

2. El compromiso de que el pago por parte de los importadores de cada país habría de hacerse en su moneda nacional y a su propio banco central por el contravalor de la suma adeudada a los exportadores extranjeros, siendo el pago a los exportadores extranjeros cometido de su propio banco central.

3. El funcionamiento de un sistema de compensación de los saldos deudores y acreedores derivados de las operaciones de comercio exterior entre los dos países. La compensación había de hacerse bilateralmente a través de sus bancos centrales.

4. La creación de un procedimiento para financiar o saldar el residuo de la deuda aún pendiente entre los dos bancos después de haberse efectuado las compensaciones anteriores. Normalmente, en los convenios de pagos se establecían unos márgenes mutuos de crédito ("swings" o "plafonds", según la terminología).

5. La celebración de consultas entre los dos gobiernos para resolver las dificultades surgidas en la aplicación del acuerdo y especialmente en el caso de aparición de un desequilibrio persistente.

Normalmente, al mismo tiempo que se suscribían los acuerdos de pagos, se firmaban tratados comerciales con listas de contingentes que garantizaban a cada uno de los países firmantes un cierto volumen de licencias de importación y exportación (5).

Aunque los "swings" o "plafonds" existentes en los acuerdos bilaterales de pagos restaban algo de su rigidez al sistema, éste tenía efectos plenamente antieconómicos, al hacer obligatoria la compra de productos extranjeros de segunda estimación, al impedir el empleo de los saldos excedentarios con un país A en la

cobertura de un déficit con D, y al imponer casi siempre la liquidación de los saldos bilaterales en dólares o en mercancías de primera estimación.

Los acuerdos bilaterales llegaron a cubrir una parte muy importante del comercio intraeuropeo y mundial. La OECE estimó que en 1948 los pagos realizados a través de convenios bilaterales cubrían el 61 % del valor total del comercio de Europa Occidental; los acuerdos de pago en esterlinas, entre los miembros del Área de la Libra, cubrían un 14 %; el restante 25 % era reflejo del comercio pagado en dólares USA o en monedas automáticamente convertibles (6).

Ante esta extraordinaria extensión del bilateralismo, no es de extrañar que la cuestión de los pagos internacionales, junto con el de las restricciones cuantitativas, se convirtiese en el primer problema económico a resolver en la Europa de la postguerra, pues, independientemente de la escasez de recursos reales, la falta de convertibilidad y la rigidez de los contingentes habían sido dos factores importantes en el descenso del comercio intraeuropeo con respecto a los años inmediatamente anteriores a la contienda, durante los cuales los efectos del bilateralismo ya se habían dejado sentir. De un estudio de la OECE, hemos extraído el cuadro siguiente en el que se pone de relieve esa contracción del comercio en el viejo continente (área OECE, solamente) (7).

Evolución del volumen de los intercambios
visibles intraeuropeos

<u>Años</u>	<u>Indice</u>
1937	83
1938	80
1948	59
1949	73
1950	100

Fuente: OECE.

2. Las raíces de la cooperación económica europea

Como ya hemos dicho antes, el problema económico europeo era fundamentalmente una cuestión de recursos reales; mientras tales recursos no existieran, era imposible ir al multilateralismo en los pagos y a la liberación de importaciones. Económicamente, los países europeos salieron de la guerra con sus industrias en gran parte destruidas, sin "stocks" de materias primas, con deudas muy importantes frente a los EE.UU. (derivadas de la aplicación de la Ley de Préstamos y Arriendos), o con unas reparaciones por pagar (Alemania e Italia). Políticamente, los partidos socialistas y, sobre todo, los comunistas que se habían visto reforzados durante la contienda (especialmente en Francia e Italia), ante la precaria situación presionaban hacia la socialización. Resultaba, pues, que Europa sólo podía encontrar dos salidas: o la ayuda de EE.UU., único país en condiciones de concederla, o la planificación socialista que, a costa de una fuerte reducción temporal en

el consumo, permitiese una elevada tasa de inversión y una rápida recuperación. La primera salida fue la adoptada por Europa Occidental, la segunda la seguida en los Países del Este.

La ayuda a Europa le interesaba a EE.UU. por dos razones esenciales. En primer lugar, porque ante la amenaza de una recesión de su economía, parecía de todo punto necesario mantener dentro de ella un nivel de actividad lo más elevado posible; esto, a su vez, exigía una mayor demanda de importaciones norteamericanas, que era difícil que se produjese si los países europeos seguían careciendo por completo de los dólares con los cuales financiarlas (8). A escala internacional, los EE.UU. se decidieron por la política de cebar la bomba: promover la recuperación europea por medio de créditos y donaciones hasta que su actividad se normalizara y pudiera seguir manteniéndose por sí misma, sin necesidad de mas ayuda.

La segunda razón para ayudar a Europa era menos evidente; los avances electorales socialcomunistas en Francia e Italia, el proceso de nacionalización laborista en el Reino Unido, y la situación económica sumamente precaria en todo el viejo continente hacían meditar sobre la viabilidad que en él tendría el sistema capitalista en caso de no ser ayudado desde Norteamérica (9). El endurecimiento de las relaciones EE.UU.-URSS por los conflictos de Grecia y Turquía y la amenaza de una mayor tensión entre los antiguos aliados, acabaron por decidir a los gobernantes norteamericanos a prestar la ayuda a Europa, pues sin ella, se hacía muy dudoso el valor político y militar de la alianza atlántica en una eventual contienda con el bloque comunista.

La ayuda americana había de tener consecuencias muy importantes en la ulterior conformación económica de Europa (10). Con esto no se quiere decir que sin Plan Marshall no habría habido primero cooperación y después integración económica europea. Lo que se significa es, simplemente, que de hecho el verdadero comienzo de la cooperación económica europea fue resultado de las condiciones impuestas por los EE.UU. en el momento de conceder su ayuda (11).

Los americanos, que podían enjuiciar la situación de Europa más fríamente que los propios europeos, se dieron perfecta cuenta de que cualquier clase de ayuda no sería suficientemente eficaz si desde el mosaico de pequeños mercados separados del viejo continente no se evolucionaba hacia una mayor libertad de tráfico entre sus múltiples componentes. El solo anuncio del Plan Marshall puso en marcha el primer convenio intraeuropeo de pagos; ulteriormente, la OECE creada para coordinar la distribución de la ayuda americana, permitió realizaciones tan importantes como la Unión Europea de Pagos y la liberación del tráfico de mercancías y de invisibles. Sin embargo, en el órgano creado para la cooperación no fue posible forzar el camino de la integración; aunque previstos en el Convenio de la OECE, el problema de los aranceles se dejó por completo en manos del GATT, y el problema final de la unión económica fue resuelto al margen de la Organización. Éxitos y frustraciones de la OECE. ¿Frustraciones? Realmente, como les pasó a los ministros de Bélgica, Holanda y Luxemburgo en 1944, al convenir la formación del Benelux, los redactores del Convenio de la OECE en 1948 infravaloraron las dificultades que

existen en el camino de la integración, especialmente graves cuando los países a integrar ascienden a un número tan elevado como el de los que suscribieron el convenio constitutivo de la Organización.

Por otra parte, esa "frustración" corrobora las grandes diferencias existentes entre cooperación e integración. Un órgano creado para desarrollar la primera clase de actividad, difícilmente podía ser el núcleo y motor definitivo de la segunda.

3. La Organización Europea de Cooperación Económica (OECE). Sus realizaciones

El 5 de junio de 1947, en un discurso pronunciado en la Universidad de Harvard, el Secretario de Estado norteamericano, George Marshall, ofreció la ayuda económica de su país a toda Europa. La reacción en el viejo continente fue casi inmediata. El 27 de junio, los ministros de la URSS, Francia y el Reino Unido tuvieron un cambio de puntos de vista, en el cual ya quedó clara la firme decisión de la URSS (que actuaba, asimismo, como portavoz de los Países del Este) de rechazar la ayuda norteamericana. Tras la negativa soviética, el Reino Unido y Francia convocaron a los países de Europa Occidental (salvo España) a una conferencia de ministros en París. La conferencia se abrió el 12 de julio y en ella se constituyó un Comité Europeo de Cooperación Económica (CECE).

El Comité trabajó durante todo el verano para redactar un informe exponiendo y justificando las necesidades europeas de importación de la zona del dólar. Terminado el informe, conocido con el nombre de "Informe de París" (12), la Conferencia se reunió nuevamente para examinarlo. Una vez aprobado, se remitió -el 22 de septiembre de 1947- a las Autoridades norteamericanas que lo tuvieron en cuenta en la elaboración de su proyecto de Ley en el Congreso.

El Congreso trabajó rápidamente (13), de forma que el 3 de abril de 1948, el Presidente Truman firmaba la "Foreign Assistance Act", cuyo título I, titulado "Economic Cooperation Act", estaba dedicado a la ayuda a Europa conocida finalmente con el nombre de Programa de Recuperación Europea (14).

Pocos días después, el 16 de abril de 1948, se firmaba en París el Convenio constitutivo de la "Organización Europea de Cooperación Económica" (15), de la que sólo quedaban excluidas España y Finlandia. Incluso Alemania, que aún carecía de soberanía, entró a formar parte de la Organización a través de los tres Comandantes en Jefe aliados de ocupación (16).

Como ya hemos subrayado antes, el Convenio constitutivo de la OECE era, intencionalmente, algo más que un acuerdo de cooperación económica. Efectivamente, en su artículo Nº 3 se establecía un principio de planificación a escala internacional que después no se llevó a la práctica (17), por la inexistencia de planes nacionales en la mayoría de los países miembros y por la

pervivencia de ciertas tendencias autárquicas dentro de algunos de ellos. Por otra parte, en el Convenio se hacía expresa referencia a la unión aduanera y a la zona de librecambio como medios para alcanzar los objetivos convenidos (18). En realidad, este pasaje concreto del Convenio de creación de la OECE contenía un proyecto ya muerto de antemano. El tema se había suscitado anteriormente en el informe que el Comité Europeo de Cooperación Económica preparó para la Administración de los EE.UU. Entre los numerosos puntos del mismo, varios estaban dedicados a la cuestión de la unión aduanera (19). Los trece países que lo redactaron se declararon favorables a la creación de una unión aduanera conforme a los principios de la Carta de La Habana.

Como resultado del informe, se decidió constituir un Grupo de Estudio con objeto de examinar los problemas básicos y conexos de la cuestión, así como los pasos a dar a fin de llegar a la formación de una o más uniones aduaneras en Europa. Los países del Benelux aceptaron formar la ponencia preparatoria del proyecto. El grupo concentró la mayor parte de su atención en temas puramente exploratorios o a lo sumo de carácter técnico; entre estos últimos, el fundamental fue la unificación de la nomenclatura arancelaria (20). Quizá como contestación al "discurso de integración" de Hoffman, pronunciado en octubre de 1949, y al que nos referimos más adelante, el Grupo de Estudio de la Unión Aduanera redactó rápidamente una propuesta de unión de carácter minimalista; esto es, limitada a aquellos productos para los cuales todos los países se proponían eliminar los contingentes conforme al programa de liberalización de la OECE. Pero incluso este plan tan limitado se hubo de retirar de la discusión oficial, pues la delegación de Gran Bretaña puso bien en claro que su país no podría aceptar ningún proyecto como consecuencia del cual hubieran de modificarse los acuerdos preferenciales del Reino Unido con los países de la Commonwealth (21). Así, a finales de 1948, quedaba abandonado el proyecto de unión aduanera a escala europea-occidental (salvo España).

En realidad, y a pesar del proyecto de unión aduanera de todos los países de la OECE, las actividades de ésta durante sus primeros dieciocho meses de vida, se concentraron en la distribución de la ayuda Marshall; y otro tanto le sucedió a la ECA del lado americano.

Es cierto que durante esta primera parte de la ejecución del Plan Marshall no faltaron las declaraciones gubernamentales y las presiones de los EE.UU. en favor de la cooperación económica europea (por ejemplo, en pro de los acuerdos multilaterales de pagos). Pero sólo en el último trimestre de 1949 se decidió la ECA a polarizar su atención en la rúbrica de la cooperación. Esta decisión se hizo pública el 31 de octubre de ese año, cuando el jefe de la "Economic Cooperation Administration" habló -en términos muy claros y duros- ante el Consejo de la OECE. "Dos tareas tienen que afrontar Europa y la ECA durante la segunda mitad del Plan Marshall -dijo el Sr. Hoffman. Europa tendría que equilibrar sus necesidades y recursos en dólares, lo que quiere decir aumento de las exportaciones y control de la inflación. Pero el cumplimiento de esta tarea no será significativa a menos que se cumpla la

segunda tarea, la construcción de una economía de expansión en Europa Occidental, mediante la integración económica. En sustancia, esa integración sería la formación de un único y gran mercado dentro del cual desaparecerían las restricciones cuantitativas a la circulación de mercancías, las barreras monetarias a los pagos, y eventualmente los aranceles podrían ser suprimidos para siempre" (22).

El discurso de Hoffman tuvo un impacto indudable. Al subrayar la necesidad de suprimir las restricciones cuantitativas y las barreras monetarias a los pagos marcó un camino a seguir, dejando en un segundo plano el complejo problema de la unión aduanera. En realidad, las dos primeras -supresión de restricciones y de barreras- fueron las funciones básicas que la OECE realizó efectivamente y que, de hecho, ya estaban contenidas en el artículo 4º del Convenio, en donde textualmente se decía:

"Las Partes contratantes desarrollarán, en la mayor proporción posible, y de manera concertada, sus intercambios recíprocos de bienes y servicios. A tales efectos proseguirán los esfuerzos ya iniciados para conseguir tan pronto como sea posible un régimen multilateral de pagos y cooperación para atenuar las restricciones a sus intercambios y pagos recíprocos, con vistas a suprimir, tan pronto como ello sea posible, aquellas que los dificulten actualmente" (23).

En suma, multilateralización de los pagos hasta alcanzar la convertibilidad limitada y liberación de los intercambios. A estas dos cuestiones se dedican los dos apartados siguientes.

3.1. Desde los convenios de clearing hasta la UEP

Con el solo anuncio de la Ayuda Marshall, el movimiento de cooperación europea tomó un cierto impulso en el campo de los pagos internacionales. En el verano de 1947, los países del Benelux, bajo los auspicios del recién constituido Comité Europeo de Cooperación Económica, propusieron la creación de un sistema multilateral que redujera las compensaciones netas que habían de hacerse conforme a los acuerdos bilaterales de pagos entonces existentes en Europa. La conferencia convocada para estudiar esta propuesta se reunió en el otoño de 1947, poco después de la crisis de la convertibilidad en Gran Bretaña, circunstancia que influyó muy desfavorablemente en la búsqueda de una fórmula multilateral; a pesar de la ausencia de toda participación británica y del desaliento en que se celebró la reunión, el 18 de noviembre de 1947, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Francia e Italia suscribieron el Primer Acuerdo sobre Compensación Monetaria Multilateral (24).

El acuerdo se fundaba sobre una red de relaciones bilaterales cuyos saldos podían compensarse unos con otros de forma muy limitada por medio de compensaciones de primera y de segunda categoría. Las primeras se aplicaban sólo a circuitos cerrados, esto es a la relación concatenada en que cada país era acreedor del anterior y deudor del siguiente, siendo éste a su vez deudor del anterior; dentro de estos circuitos, la operación de compensación se

realizaba automáticamente siempre que implicase una reducción en todos los saldos. La compensación que exigía el aumento de un saldo eran operaciones de segunda categoría que tenían el carácter de simplemente optativas, siendo preciso para concluir las el previo consentimiento de todos los miembros del acuerdo (25). No es de extrañar que con un sistema tan rígido (relaciones bilaterales en un marco bilateral) los resultados del acuerdo fueran bien pobres; durante los diez meses de su funcionamiento, de un total de 762 millones de dólares de deudas bilaterales, la compensación sólo alcanzó la cifra de 1,7 millones.

Con la efectiva iniciación del Plan Marshall en el verano de 1948, la cuestión de los pagos intraeuropeos adquirió un aspecto distinto. En la memoria informativa del Programa de Recuperación Europea, redactada por el Senado de los EE.UU., se señalaba que, en principio, los mecanismos de los pagos intraeuropeos no requerían de ninguna ayuda del exterior, puesto que, por definición, los déficits europeos se compensarían con superavit intraeuropeos equivalentes. Sin embargo, en la citada memoria se aludió a la posibilidad de consignar parte de la Ayuda Marshall para contribuir a los planes europeos de multilateralización de pagos (26). Con esta base de ayuda se firmaron sucesivamente dos "Acuerdos de Pagos y Compensaciones Intraeuropeas", el primero en 16 de octubre de 1948 y el segundo en 7 de septiembre de 1949. La compensación extraordinariamente rudimentaria del acuerdo de 1947 se completó en el Acuerdo de 1948 con el mecanismo de los "derechos de giro" que brevemente se pueden definir como "los créditos concedidos por los países acreedores a los países deudores, en contrapartida a una fracción de la ayuda americana recibida por los primeros y conocida con el nombre de ayuda condicional".

En 1949, los "derechos de giro", que en 1948 eran estrictamente bilaterales, se hicieron parcialmente transferibles; esto es, los derechos de giro concedidos por un país A a un país B podían ser utilizados para realizar compras en un país C. Como afirma Triffin, aunque el mecanismo de pagos ganó cierta flexibilidad, los resultados de los dos "Acuerdos de Pagos y Compensaciones Intraeuropeas" fueron perjudiciales para la distribución competitiva de los recursos europeos. Las importaciones financiadas por los derechos de giro equivalían a un regalo para los gobiernos de los países que los obtenían, lo cual originaba importaciones de mercancías sin tener en cuenta si el precio, que había de pagar el empresario a quien se adjudicaban, era o no más alto que el de los productos de otras procedencias; asimismo, las facilidades que a corto plazo significaban los derechos de giro, frenaban las medidas de reajuste de las economías de los países que los disfrutaban (27). Era necesario encontrar soluciones más flexibles. Varios intentos fueron hechos para satisfacer esa evidente necesidad. Los más importantes de ellos fueron los conocidos con los nombres de FINEBEL y UNISCAN, junto con el de introducir a Europa Occidental en el área de la Libra. Los tres proyectos estuvieron en circulación en la segunda mitad de 1949, y sólo uno de ellos -el UNISCAN- llegó a materializarse en un tratado internacional.

Los orígenes del proyecto FINEBEL (F por Francia, I por Italia, NE por Holanda, B por Bélgica y L por Luxemburgo) se remontaban a 1945, año en que Francia y el Benelux establecieron un Consejo de Cooperación Económica Mutua que sostuvo frecuentes reuniones pero sin resultados visibles. En diciembre de 1949, después de la devaluación de la Libra y del "Discurso de la Integración", pronunciado por Hoffman en París ante el Consejo de la OEEC, Francia presentó a los Gobiernos del Benelux e Italia un proyecto de zona internacional sin restricciones cuantitativas, con un cierto grado de convertibilidad dentro de ella y con tipos de cambios fluctuantes para evitar desequilibrios en las balanzas de pagos. El proyecto no llegó a tomarse en consideración, pues los Gobiernos de los cinco países citados y del resto de la OEEC se encontraban ya en plenas negociaciones para la constitución de la UEP (28).

El UNISCAN tuvo desde un principio menos ambiciones que el FINEBEL y precisamente por ello pudo salir adelante. En enero de 1950 el Reino Unido (UNI) y tres países escandinavos, Suecia, Noruega y Dinamarca (SCAN) firmaron un acuerdo para facilitar las transacciones financieras: pagos por intereses y amortizaciones, dividendos, seguros, turismo y otras partidas invisibles (29). En realidad, al liberalizarse en el marco de la OEEC los pagos por estos conceptos, el UNISCAN dejó de tener transcendencia.

Finalmente, debemos referirnos a los rumores que circularon en 1949 y principios de 1950 sobre una posible ampliación del área de la Libra para que entrasen en ella la mayoría de los países de Europa Occidental. No llegó a haber ningún documento de negociación en este sentido. Desde luego, la entrada en el área de la Libra de Bélgica y Suiza, países de moneda dura, habría originado notables dificultades. Pero fueron otras las causas que hicieron desear este proyecto, fundamentalmente la falta de la confianza precisa entre las dos partes (Reino Unido y Continente). El Reino Unido siempre temió que los países europeos no supieran mantener controles de cambio eficaces frente al resto de la zona. Por su parte, los países continentales no ocultaron su preocupación por la posibilidad de que el Gobierno laborista británico -embarcado en una política de pleno empleo- pudiera llevar a Europa a la inflación; los continentales pensaban además que el Reino Unido no habría puesto nunca a disposición de los continentales sus reservas de dólares (30).

3.2. Desde la UEP hasta la convertibilidad exterior

La falta de decisión de los gobiernos europeos de ir a un verdadero sistema multilateral de pagos comenzó a desvanecerse en el otoño de 1949, en parte bajo la presión de la ECA ejercida a través de su director, el Sr. Hoffman, en la forma que hemos visto más arriba. También influyó en este cambio de actitud el beneficioso efecto de las devaluaciones de finales de septiembre de 1949, que hicieron disiparse los últimos recelos que aún existían en el Reino Unido respecto de comenzar a andar de nuevo por la vía del multilateralismo hacia la convertibilidad. En diciembre de 1949, bajo los auspicios de la Administración de Cooperación

Económica de los EE.UU. y de la OECE, se iniciaron las negociaciones que nueve meses después -el 19 de septiembre de 1950- permitieron firmar el Acuerdo Europeo de Pagos por el cual se constituía la Unión Europea de Pagos (UEP).

Dotada con un fondo de maniobra de 350 millones de dólares cedidos por los EE.UU., la UEP constituía un sistema de compensación multilateral de pagos, cuyo mecanismo básico era el siguiente:

1. Mensualmente, el Banco de Pagos Internacionales de Basilea -Agente de la Unión- procedía en la compensación automática de los saldos bilaterales de cada uno de los países miembros con los restantes de la UEP. A estos efectos, las diversas monedas nacionales guardaban una cierta relación fija con una común "Unidad de Cuenta" (Unité de Compte = 1 dólar USA). El saldo neto de cada país miembro correspondiente a la suma algebraica de los saldos bilaterales, representaba el excedente o el déficit mensual del país interesado respecto a la Unión.

2. Cada país disponía de una cuota o límite de su excedente o déficit acumulable. Estas cuotas, en cierto modo, equivalían a los "swings" o "plafonds" de los acuerdos bilaterales de "clearing". Todos los créditos obtenidos por la Unión por el camino de excedentes no liquidados inmediatamente devengaban un 2 % de interés; los créditos concedidos por la UEP tenían un tipo de interés progresivo para hacerlos cada vez menos apetecibles.

3. La liquidación entre la UEP y los países miembros de los excedentes o déficits se hacían parte en oro, parte en crédito. En los pagos de la UEP, la parte de oro ascendía al 40 %; en el reembolso a la Unión el oro había de llegar al 60 %, a fin de no fomentar el mantenimiento de deudas. A partir de 1º de julio de 1954, todas las operaciones de excedente y de déficit hubieron de liquidarse de manera uniforme: el 50 % en oro, el 50 % en créditos, y a partir del 1º de julio de 1955, el 75 % en oro y sólo el 25 % en créditos (31). Esa marcha ascendente de la parte a liquidar en oro indicaba la continua mejora en el funcionamiento de la Unión, debida fundamentalmente a la casi completa liberación de los intercambios y a las crecientes reservas de divisas de los países miembros cuyas economías en rápida expansión entraban en la época de los "milagros económicos".

En realidad, la UEP se consideró desde un principio como un organismo de transición hacia el restablecimiento de la convertibilidad y desde 1955 se comenzaron a prever las medidas que sería preciso adoptar cuando fuera factible restablecerla. El 5 de agosto de ese año, los países miembros de la Unión firmaron el "Acuerdo Monetario Europeo", con el propósito de mantener ciertas formas de cooperación monetaria una vez que la UEP quedase disuelta. El Acuerdo entró en vigor el 27 de diciembre de 1958 en el mismo momento en que la convertibilidad (limitada a los saldos de transacciones corrientes de los no residentes) fue establecida por todos los miembros de la Unión (salvo Grecia, Islandia y Turquía). De esta forma, la Unión quedó disuelta, después de ocho años de funcionamiento. En esos ocho años, liquidó saldos bilaterales por una suma global de 47.000 millones de dólares aproximadamente, de

la cual tres cuartas partes por compensación; esto significa que el mecanismo de la Unión permitió liquidar por lo menos el 30 % del comercio mundial de ese período. "Realmente -dice R. Barré- no se pueden discutir los servicios prestados por la Unión" (32).

El Acuerdo Monetario Europeo (del cual forma parte España) tiene por objeto mantener una cooperación entre los países signatarios, adaptada a la nueva situación de convertibilidad. Las dos piezas básicas del Acuerdo son el Fondo Europeo y el sistema multilateral de pagos (33).

El Fondo Europeo que está constituido por un capital de 600 millones de dólares, tiene por objeto facilitar créditos (en oro y previo examen del Comité director del AME) a corto plazo (como máximo dos años) a los países miembros, para permitirles hacer frente a dificultades transitorias de balanza de pagos, en el caso de que éstas pudieran comprometer la liberación de los intercambios y el mantenimiento de la convertibilidad.

El sistema multilateral de pagos constituye el cuadro dentro del cual los países miembros pueden liquidar mensualmente -si así lo desean- sus créditos y débitos recíprocos. Normalmente las liquidaciones se hacen día a día en los mercados de cambios.

El buen funcionamiento del AME exige de cada país miembro la fijación de unos tipos de cambio comprador y vendedor para su moneda en relación con el oro o con el dólar USA, la puesta a disposición de los otros países miembros de las cantidades de su moneda nacional que necesiten, y finalmente, la aceptación de que las liquidaciones mensuales se realicen en dólares USA.

3.3. La liberación de los intercambios

Bajo esta rúbrica, estudiamos un amplio conjunto de medidas adoptadas en el marco de la OECE: medidas para suprimir las restricciones cuantitativas a los intercambios visibles y a las transacciones invisibles; para eliminar las prácticas discriminatorias y las prohibiciones y subsidios de exportación; para reducir el área abarcada por el comercio de Estado (34).

Este vasto programa de liberación de los intercambios se inició en noviembre de 1949, también bajo presión de la ECA. En ese mes se llegó a un acuerdo por el cual todos los países miembros de la Organización habían de liberar la importación de una serie de partidas que en su comercio de 1948 representan un 50 % del valor de la importación privada proveniente del resto del área OECE. Aunque esta decisión representaba un avance importante, soslayaba dos cuestiones: la primera, la muy variable extensión del Comercio de Estado, y la segunda la persistencia de discriminaciones, ya que el 50 % de liberación de cada Estado podía tener su traducción en distintas listas de partidas liberadas frente a los diferentes países miembros (una lista frente a cada país).

En octubre de 1950, pocas semanas después de constituirse la UEP, el porcentaje mínimo de liberación se elevó al 60 % del comercio privado (siempre sobre la base de 1958) y, al propio tiempo,

se acordó que cada país miembro tendría una sola lista de mercancías liberadas frente a los restantes países miembros. Esta última disposición, junto con la creación de la UEP, posibilitó la supresión de las prácticas discriminatorias en el campo del comercio intra-OECE.

En febrero de 1951, la proporción de liberación mínima se elevó al 75 %; en abril de ese mismo año se consolidaron las listas a dicho nivel y en el siguiente mes de julio se hizo un intento limitado de unificar las listas de los 17 países miembros instituyendo una lista común para todos ellos (Código de Liberalización).

En los cuatro años siguientes (1951-1955) no se realizaron nuevos avances en el programa de liberalización, y aún hubo algunos retrocesos parciales y temporales. Solamente en enero de 1955 (en la reunión del Consejo de la OECE del día 14), y a título experimental, fue posible elevar al 90 % el nivel de liberación, si bien con numerosas excepciones a ese mínimo de principio. En julio de 1956, ese nivel de liberación del 90 % quedó prorrogado.

En el sector de las transacciones invisibles, el proceso de liberación se desarrolló en sentido paralelo al proceso operado en los intercambios visibles. En 1949, el Consejo de la OECE prohibió el establecimiento de nuevas restricciones en las transacciones invisibles y al propio tiempo acordó liberalizar, entre otras, las que afectaban directamente a los intercambios visibles ya liberados. Las transacciones invisibles quedaron, pues, separadas en dos listas: una de liberadas (que fue creciendo paulatinamente) y la otra de no liberadas (que disminuía gradualmente). En junio de 1955, ambas listas se fusionaron en una sola, que incluía todas las transacciones invisibles, liberadas por completo desde esa fecha.

3.4. Frustraciones aduaneras en el seno de la OECE

Como ya hemos destacado antes, en el artículo 5 del Convenio de la OECE, se hacía referencia al tema de las uniones aduaneras; en el artículo 6, con propósitos más modestos, se decía que las partes contratantes cooperarían entre sí "para reducir los derechos de aduana y demás obstáculos a la expansión de los intercambios...". En realidad, como hemos visto, la Organización concentró todos sus esfuerzos en la liberación de contingentes y transacciones invisibles, pues estaba claro que mientras las barreras comerciales y de cambios existiesen, el problema de reducir los derechos de aduanas quedaba relegado a un segundo plano; de nada habría servido rebajar tales derechos si las demás obstrucciones al comercio seguían manteniéndose.

Pero, con ser importante, no fue ésta la principal razón por la cual los países de la OECE se abstuvieron de celebrar negociaciones arancelarias entre sí. Todos los países europeos, por medio de acuerdos bilaterales o a través del GATT se encontraban ligados, en virtud de la cláusula de nación más favorecida a los

EE.UU. y a otros terceros países; por ello, y a diferencia de las medidas de liberación de intercambios, cualquier rebaja arancelaria intraeuropea tendría que haber sido extendida automáticamente a todos los terceros en virtud de la referida cláusula de más favor. Esto significaba, en términos vulgares, trabajar para los demás sin recibir nada a cambio. No es extraño, pues, que los países de la OECE, incluso después de haber alcanzado un alto grado de liberalización (1955) nunca llegaran a abordar la cuestión de unas negociaciones arancelarias intraeuropeas.

Esta actitud global planteó, sin embargo, algunos antagonismos dentro de la OECE. Los países con aranceles más bajos, los de Escandinavia y el Benelux, presentían que al progresar en el camino de la liberalización, sus empresarios habrían de quedar más desprotegidos que los fabricantes de los países con derechos de aduana más elevados. A esto se debe el hecho de que al liberalizarse en enero de 1949 hasta el 50 % se estableció una regla según la cual las liberalizaciones frustradas por la existencia de derechos de aduana elevados, podían ser omitidas en el momento de contabilizarse el conjunto de la liberalización;; en la práctica esta regla no fue aplicada nunca (35).

En resumen, las extensas implicaciones de la cláusula de más favor impidieron una verdadera política de reducciones arancelarias intraeuropeas; las soluciones, si las había, tenían que ser encontradas en el seno del GATT.

De otro modo, no había más remedio que ir a la unión aduanera, único caso exceptuado dentro del Acuerdo General de Aranceles y Comercio. Esto fue lo que, a escala reducida, se intentó en varias ocasiones con mayor o menor éxito. Al lado de los dos proyectos que resultaron viables, el Benelux y la CECA, también hubo frustraciones como fueron la Unión Aduanera Francoitaliana y el FINEBEL, proyecto que se configuró fundamentalmente como un área monetaria, y al que ya nos hemos referido antes. El proyecto de unión aduanera entre Francia e Italia (también conocido con el nombre de FRANCITAL) fue expuesto por primera vez por el Conde Sforza, Ministro de Asuntos Exteriores del Gabinete De Gasperi, en la reunión del CECE de 15 de julio de 1947, y recogido -como ya hemos indicado en el apartado...- en el informe que dicho Comité preparó para el Departamento de Estado norteamericano. Francia recibió bien la propuesta y, a finales de 1947, los Gobiernos de los dos países constituyeron una comisión mixta ad hoc que informó en diciembre de aquel mismo año (36).

Las conclusiones del informe de la comisión mixta eran muy optimistas: "La unión aduanera entre Francia e Italia -se decía en él- no sólo no presenta obstáculos, sino que por el contrario haría posible encontrar soluciones a problemas económicos con que tienen que enfrentarse los dos países y que de otro modo serían insolubles; y por otra parte, abriría más amplias posibilidades y nuevas perspectivas para el comercio mundial, el resurgimiento del cual es indispensable para la prosperidad de ambos países" (37).

En el mes de febrero de 1948, los dos Gobiernos acordaron seguir adelante, y en marzo de 1948, G. Bidault y Sforza, firmaron el llamado Protocolo en Turín. En el Protocolo se decía que los

dos Gobiernos habían "decidido adoptar las conclusiones del informe de la Comisión y declarar, por consiguiente, su deseo formal de establecer una Unión Aduanera Francoitaliana". En consecuencia, se creó una nueva comisión mixta para "determinar los términos de un acuerdo que defina el Plan y Programa para la realización de la Unión Aduanera". Esta comisión presentó su informe en enero de 1949 (38).

Siguiendo todavía en el terreno preparatorio, el 26 de marzo de 1949, Schuman y Sforza rubricaron en París un tratado para constituir "una Unión Aduanera de la Francia metropolitana y sus departamentos de Argelia, por una parte, e Italia por la otra". Según este protocolo, la Unión habría de ser puesta en vigor por etapas (aranceles, restricciones cuantitativas, legislación fiscal, etc.) a fin de llegar a una unión económica en el plazo de seis años. En realidad, el proyecto no estaba elaborado a fondo; más de la mitad de su texto estaba dedicado a definir las prerrogativas del "Consejo de la Unión Aduanera Francoitaliana" que anualmente había de elaborar el programa de acción para lograr efectivamente una unión económica.

Tras una serie de vicisitudes -entre ellas un intento de combinar los proyectos FRANCITAL y FINEBEL, que sin gran entusiasmo se planteó a finales de 1949- el proyecto entró en una fase de semiolvido después de junio de 1950, principalmente debido a los progresos de pagos y liberalización hechos en el marco de la OECE y por el interés de Francia e Italia en el renaciente mercado alemán. Aunque en junio de 1950 se llegó a un texto más perfeccionado del proyecto de acuerdo, ello no cambió el estancamiento de los hechos. En febrero de 1951, en la reunión que en la Riviera sostuvieron Pleven, De Gasperi, Schuman y Sforza, los dos Gobiernos llegaron a importantes acuerdos en temas como el Plan Schuman (proyecto CECA), ejército europeo, rearme alemán, etc. En el comunicado final de este encuentro, se puso el epitafio al Programa de Unión Aduanera: "El proyecto -se dijo- aunque todavía no ha sido aprobado por los Parlamentos ha conducido ya a un importante desarrollo del comercio entre los dos países". La dinámica de la OECE, la creación de la CECA y la previsión de una próxima integración europea en una escala mayor, pusieron término a un proyecto que antes de transformarse en convenio había quedado ampliamente superado por la realidad del resurgimiento europeo.

En realidad, los precedentes de integración económica en Europa que llevaron a la creación de la CEE fueron el Benelux, como unión económica a escala reducida, y la CECA, como proceso de integración sectorial. A continuación examinamos con algún detalle ambos precedentes. El primero, el Benelux, bien puede ser calificado de laboratorio del Mercado Común. El segundo, la CECA, constituye un verdadero banco de pruebas para la CEE.

4. El Benelux, laboratorio del Mercado Común

Aunque todas las negociaciones que se celebraron para la formación del Benelux fueron siempre tripartitas, no hay que olvidar que, en el curso de ellas, Bélgica y Luxemburgo adoptaron casi

siempre un mismo punto de vista y una posición común, ya que de el 1 de mayo de 1922, ambos países constituyen la "Unión nominal Belgo-luxemburguesa" (UEBL).

4.1. La experiencia de la UEBL

Antes de la Primera Guerra Mundial, Luxemburgo había formado parte de la Unión Aduanera Alemana. Como consecuencia de la firma, Luxemburgo se separó de la Zollverein y -tras alguna insistencia entre la alternativa de Francia- se orientó hacia una unión con Bélgica que le compensara de su salida del mercado al que no le reportara los peligros políticos en que se había sumido anteriormente su poderoso vecino del oeste.

En realidad, la UEBL ha sido la única unión económica formada entre 1918 y 1939, y desde luego constituyó un notable éxito. Aunque de proporciones absolutamente limitadas. En realidad, la unión fue relativamente fácil de realizarse (39). Los dos países que la forman son de una dimensión económica muy distinta. Por esta razón, el problema aduanero fue fácilmente resuelto; frente a terceros, Luxemburgo adoptó el arancel belga sin necesidad de que en él se introdujeran modificaciones. Aunque el aspecto monetario tampoco se plantearon problemas serios. Luxemburgo conserva su propia valuta (el franco luxemburgués) tiene la misma paridad que el franco belga) y cuenta con un banco nacional y con una circulación fiduciaria propia, de hecho, la moneda con absoluto predominio dentro de la Unión es el franco belga. No es extraño, pues, que los problemas de pagos dentro de la Unión no existieran nunca. También es cierto que con esta efectiva unión monetaria los fenómenos inflacionistas, o casi siempre apreciados en Bélgica, se han extendido de inmediato a Luxemburgo; pero con una moneda tradicionalmente dura como es el franco belga estas contaminaciones inflacionistas no plantean más que problemas circunstanciales.

También es preciso subrayar que la Unión de las dos economías no se ha llevado hasta sus últimas consecuencias (40). Existen problemas en los cuales ni el Benelux ni la CEE puede analizar las consecuencias en la UEBL. Nos referimos concretamente a los problemas fiscales y de la agricultura. La libertad de circulación de productos agrícolas no es completa dentro de la Unión, pues existe una serie de excepciones en favor de la agricultura luxemburguesa. Por otra parte, al no haberse realizado una unificación del sistema fiscal, por querer mantener cada uno de los países su propia política presupuestaria, los impuestos sobre el tráfico comercial son distintos en los dos miembros de la Unión, para productos idénticos, por lo cual aún tiene que existir un cierto control en la frontera entre los dos países, fin de recaudar el valor de las diferencias entre los dos niveles de gravamen. Por último, hay que subrayar también que los órganos de la Unión no han funcionado con gran efectividad; en realidad, casi todos los problemas que se fueron presentando en la Unión se resolvieron por medio de negociaciones entre los dos miembros.

da, planteó los mismos problemas que después hubieron de presentarse en el lento proceso de gestación del Benelux. Y no cabe duda que los tres países, cuando negociaron la unión entre ellos, tuvieron siempre muy presente el ejemplo de la UEBL. Sin embargo, la unión de los tres países no resultó difícil, como pasamos a ver a continuación.

4.2. La Convención de Ouchy: un primer Benelux malogrado

En realidad, ya con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial, se intentó la aproximación económica de los tres países que hoy componen el Benelux. En este sentido, el primer paso se dio en 1930, cuando Holanda, Bélgica y Luxemburgo firmaron la Convención de Oslo, junto con cuatro países escandinavos: Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia. Esta Convención fue sólo un tímido esfuerzo para poner un límite al creciente proteccionismo arancelario que se manifestaba en Europa, y del cual se resentían muy especialmente los países más pequeños.

Ciertamente, no se fue más allá del establecimiento de un sistema de consultas previas a la introducción de cualquier modificación arancelaria.

Animados por el comienzo de cooperación que representó la Convención de Oslo, Holanda y la UEBL intentaron dar un paso más en su colaboración económica. En 1932 los tres países firmaron la que se conoció con el nombre de "Convención de Ouchy"; proyecto más atrevido que el pactado en Oslo, ya que preveía la supresión de las barreras arancelarias entre la UEBL y Holanda, para formar un único territorio aduanero (41). Pero la presión de las grandes potencias, basada en la obligación de respetar la cláusula de la nación más favorecida, así como el principio de la no discriminación, hizo naufragar el proyecto (42). Sin embargo, la idea de la unión aduanera quedó lanzada con la Convención de Ouchy; fueron precisos algunos años para que madurase. En el exilio forzoso de Londres, entre 1939 y 1944, había de darse una forma más detallada a aquel viejo proyecto frustrado de la preguerra.

4.3. La formación del Benelux

Apartados de la presión de los círculos económicos de sus países, entonces ocupados por los nazis, los Gobiernos libres de Bélgica, Holanda y Luxemburgo, reunidos en Londres, decidieron unir las economías de sus tres naciones en un solo mercado: el 21 de octubre de 1943 quedó concluida la Convención Monetaria (que en realidad no era sino un acuerdo bilateral de clearing, como ya hemos expuesto en el apartado...) y el 5 de septiembre de 1944, la Convención Aduanera. La entrada en vigor de ambos acuerdos -primeros pasos hacia la unión económica- quedó prevista para el momento en que fuesen liberados los tres países firmantes. Sin embargo, la efectiva entrada en vigor se hizo esperar más. En su

refugio londinense, los negociadores subestimaron las dificultades de la reconstrucción, que después se mostró difícil en general, y especialmente ardua en Holanda (43). Esa fue la razón de que los acuerdos suscritos en 1943 y 1944 no entraran en vigor -con el nombre de Convención del Benelux- hasta el 1º de enero de 1948 (44).

En el Convenio estaban previstas cuatro etapas, cuyo análisis es de verdadero interés por la similitud que muestran con las fases observables en la aplicación del Tratado de Roma. Como veremos a través del estudio de esas cuatro etapas, y de las crisis que se sucedieron en el curso de las mismas, el Benelux puede ser llamado con todo rigor el Laboratorio del Mercado Común (45).

Primera etapa: Unión Aduanera

Se caracteriza por la adopción de un Arancel Exterior Común frente a terceros países y por la reducción -hasta llegar a su total supresión- de los derechos de aduanas imponibles sobre las mercancías procedentes de los Estados miembros de la Unión.

La unificación aduanera planteó diversos problemas. Ciertamente, la cuestión del reparto del producto del Arancel Exterior Común no representó ninguna dificultad seria desde el momento en que se acordó que cada Estado conservase lo recaudado por el mismo en su sector de frontera exterior. Más enojoso y difícil fue el problema de elegir el nivel de protección más adecuado y la forma de expresar ese nivel (en derechos específicos o ad valorem) en el Arancel Exterior Común. En definitiva, se llegó a una transacción entre los derechos de la UEBL (los más altos) y de Holanda (los más bajos); en la forma de exacción se adoptó el sistema de derechos ad valorem que ya era aplicado por Holanda.

Inmediatamente después de entrar en vigor la Unión Aduanera, Holanda -a causa de su inflación y ante las protestas de Bélgica- se vio obligada a imponer restricciones a su importación procedente de la UEBL. Estas restricciones no duraron mucho, ya que fueron suprimidas tan pronto como se dejaron sentir los primeros efectos de la Ayuda Marshall.

En realidad, como pasamos a ver a continuación, las mayores dificultades se presentaron en la segunda etapa.

Segunda etapa: Supresión progresiva de las restricciones cuantitativas y del control de cambios

En el acuerdo de preunión, suscrito por los tres países del Benelux, en julio de 1949, se decidió liberar paulatinamente las restricciones a la libre circulación de mercancías y el control de cambios entre la UEBL y Holanda. Este acuerdo se llevó efectivamente a la práctica: a finales de 1957 estaban liberados el 97 % de los intercambios entre los Estados miembros, si bien con ciertas cláusulas especiales para la agricultura (precios mínimos y "prélèvements" para defender a los agricultores belgas).

Esa casi plena liberación no se logró sin ciertas dificultades, especialmente graves en 1952 y 1953. En esos años, el alza de la coyuntura y la política de salarios excesivamente liberal hicieron subir los precios belgas más rápidamente que los holandeses. Esto dio lugar a un aumento muy fuerte de las importaciones belgas procedentes de Holanda; lo cual creó una situación muy tensa en los medios económicos y políticos de Bélgica, donde incluso llegó a formarse una "Liga Anti-Benelux". En general, los belgas acusaron a los neerlandeses de sostener salarios muy bajos así como de practicar precios de dumping imposibles de resistir por muchas empresas marginales de Bélgica; sobre la base de estas razones, las federaciones de patronos y de obreros del país reclamaron a su Gobierno medidas de protección, en tanto que las asociaciones análogas de Holanda le instaban a adoptar medidas racionales y adecuadas a la situación, incluso por medio de una devaluación del franco belga. Los holandeses para rebatir la acusación belga sobre los efectos de su bajo nivel de salarios, adujeron el ejemplo histórico del éxito de la UEBL, a pesar de persistir dentro de ella una diferencia notable entre el nivel de los salarios belgas y los luxemburgueses, siendo estos últimos un 20 % inferiores a los belgas.

La Conferencia de Knokke-le-Zoute (octubre de 1952) celebrada para resolver la crisis condujo a ciertos resultados: una ligera elevación de los salarios en Holanda y la autorización de determinados contingentes a la importación en Bélgica. Sin embargo, fueron los esfuerzos de adaptación realizados por las empresas belgas los que verdaderamente permitieron una solución definitiva de los problemas suscitados por la supresión de las restricciones cuantitativas.

Tercera etapa: Libertad de circulación de factores de producción (capital y trabajadores)

En 1951, los países del Benelux iniciaron la política de armonizar sus sistemas fiscales, para igualar lo más posible las circunstancias económicas dentro de la Unión, a fin de hacer factible la libre circulación de capitales. Esta fue efectivamente autorizada en 1954, lo cual originó una corriente de Holanda a Bélgica. En 1956, cuando a causa de la penuria de mano de obra las tensiones en el mercado de trabajo ya eran muy notables, se liberó el movimiento de trabajadores, lo cual apenas llevó aparejado ningún problema.

Cuarta etapa: Unión Económica

El Tratado de La Haya, de 3 de febrero de 1958, (un mes y tres días posterior a la entrada en vigor del Tratado de Roma) estableció oficialmente la Unión Económica entre los tres países del Benelux, con libertad absoluta en la circulación de personas, bienes y servicios. El Tratado entró formalmente en vigor el 1 de noviembre de 1960. En realidad, no fue más que la codificación de unos compromisos ya en pleno cumplimiento desde tiempo atrás, en virtud de los tratados y negociaciones a que nos hemos referido

antes. La Unión supone la adopción de una política común, no sólo en el comercio con terceros países (ante los cuales el Benelux aparece ya como una unidad), sino también en otros terrenos, como son las inversiones, la agricultura y la seguridad social (46).

Aparte de dificultades no resueltas, como lo son las rivalidades portuarias de Amberes-Rotterdam y de los canales, el Convenio de la Unión Económica del Benelux ha tenido resultados francamente positivos para los tres Estados miembros. La mejor prueba de ello es el aumento de comercio dentro de la zona; las importaciones holandesas de Bélgica se han multiplicado por tres entre 1948 y 1957 (de 12.000 a 37.000 millones de FB, en tanto que las belgas de Holanda se han visto multiplicadas por 3,5 (de 7.000 a 24.300 millones de FB). Y estos aumentos se han producido sin perjuicio de los aumentos experimentados (ciertamente menores) en el comercio con terceros países. Por otra parte, el Benelux pudo presentarse a las negociaciones de creación de la CEE como un solo mercado de 21 millones de habitantes, pero con una renta total superior a la de Italia. En las negociaciones fundacionales eso tuvo una gran importancia.

Instituciones

Las instituciones del Benelux se caracterizan por su simplicidad y por su competencia estrictamente técnica, a pesar de lo cual es de gran interés destacar su carácter de formas embrionarias en comparación con las instituciones y órganos de la CEE.

En el caso del Benelux no ha sido preciso crear un organismo supranacional, puesto que de hecho los miembros son solamente dos (UEEL y Holanda). Los principales engranajes de la Unión Económica son las comisiones mixtas de especialistas (equivalentes a los Comités de Gestión de la CEE) para los distintos sectores que están coordinadas por un "Consejo de la Unión Económica" (análogo a la Comisión de la CEE) y, sobre todo, por un Comité de los Ministros (similar al Consejo de Ministros en el Mercado Común), que está asistido en sus funciones por un Secretario General (47).

El Consejo interparlamentario (especie de Asamblea del Tratado de Roma), y el Consejo Económico y Social (que con el mismo nombre existe en la CEE), ejercen un cierto control sobre el conjunto de los órganos antes citados, en tanto que el llamado Colegio Arbitral, que resuelve los litigios sin ulterior apelación, puede considerarse como el precedente del Tribunal de Justicia de las tres Comunidades Europeas.

5. La CEEA, banco de pruebas del Mercado Común

En las últimas líneas del apartado 3.2. ("La liberación de los intercambios") llegamos a la conclusión de que, a largo plazo, el problema de las reducciones arancelarias intraeuropeas no tenía otra solución que la integración global o la sectorial. Esta última, también llamada unión aduanera para un solo producto, parecía más factible en la Europa de 1950, como lo demuestran los planes que en tal sentido fueron presentados ante la OECE. Entre

ellos, el más maduro fue el elaborado por Stikker, Ministro de Asuntos Exteriores, cuyas propuestas podían resumirse las siguientes: supresión, industria por industria, de los aranceles y contingentes; establecimiento de ciertas reglas para garantizar una competencia efectiva en los sectores integrados; creación de un fondo especial para fomentar la creación de nuevas industrias, la modernización de las existentes y la reeducación de los obreros desplazados.

Ni el Plan de Stikker ni otros similares propuestos por el italiano Pella y el francés Petsche, fueron tomados en cuenta para ser oficialmente adoptados (48). Pero no cabe duda de que a pesar de ello fue grande su influencia en la creación de un camino para la integración sectorial (49). De otra forma, en 1950, el ambiente general ni los gobiernos europeos habrían estado parados para aceptar una propuesta razonable de integración sectorial como la que Schuman expuso oficialmente en ese año.

5.1. El Plan Schuman

No fue una casualidad el que la propuesta Schuman surgiera en 1950 y concebida precisamente para el sector siderúrgico. La cooperación económico-europea en este campo había sido más estrecha que en ninguno otro en los años inmediatamente anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Por otra parte, al crearse la OECI en 1948, dos de los primeros Comités en constituirse fueron los de carbón y el acero. Estos dos Comités, con amplias funciones estadísticas y de estudios no tenían, sin embargo, ninguna facultad sobre los recursos de la Alemania ocupada. Eran las autoridades militares angloamericanas las que, desde el final de la guerra controlaban la producción alemana de carbón y acero; y solo en 1949 -el 28 de abril- accedieron a crear una "Autoridad Internacional del Ruhr", con participación de Bélgica, Francia, Holanda y Luxemburgo, países que desde la terminación de la contienda habían solicitado insistentemente alguna parte en el control de los recursos de la cuenca carbonífera más importante de Alemania. A la Autoridad Internacional, relacionada directamente con la OECI, se le encomendó como función esencial la distribución del carbón, el coque y el acero del Ruhr entre el consumo alemán y la exportación. La vida de este organismo de nacimiento tardío fue muy breve, pues el aumento de producción que se operó en Alemania a raíz de la Reforma Monetaria de 1948, hizo completamente innecesario un acuerdo que en el momento de firmarse casi era ya una pura reminiscencia de la época de penuria y de regulación de los recursos escasos (50). Sin embargo, la abundancia de recursos significaba que todos los problemas de tráfico internacional del sector siderúrgico fueran a quedar automáticamente resueltos. En el sector en el que las economías europeas son tan complementarias en el que los hábitos de cartelización estaban tan extendidos, podían por menos de buscarse una racionalización que suprimiera las numerosas trabas al comercio intraeuropeo (51). Resultado de todo el trasfondo descrito fue la Declaración Schuman a la que vamos a referirnos.

El 9 de mayo de 1950, Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, a instancias de Jean Monnet, propuso "hacer

bajo una Alta Autoridad Común, en una organización abierta a los demás países de Europa (52). La Declaración de Schuman contenía los elementos básicos que más tarde, y ya en un panorama global, volveremos a encontrar en la Comunidad Económica Europea; creación de un mercado común (del carbón y del acero) con libre circulación de mercancías, personas y capitales (relacionados con el sector); aspiración política de desarrollar el continente africano y persecución de una meta última bien definida: Federación Europea (53).

5.2. La construcción de la CECA y sus problemas

Al llamamiento de Francia respondieron Alemania, los tres miembros del Benelux y la República Italiana; juntos, esos seis países (que desde entonces comenzaron a ser designados como grupo con el nombre de "los Seis"), iniciaron las conversaciones encaminadas a constituir lo que habría de ser la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Frente a la idea de la Comunidad, el Reino Unido mostró, en 1950, las mismas reservas que pocos años después había de manifestar nuevamente al iniciarse el montaje del Mercado Común; tras un largo cambio de notas diplomáticas, en las que hizo valer su política nacional (la siderurgia británica había sido nacionalizada unos meses antes y su posición como cabeza de la Commonwealth, el Gobierno laborista de Londres) sólo llegó a comprometerse a acordar algunas medidas de coordinación con la nueva organización (54).

El 20 de junio de 1950, seis semanas después de la Declaración Schuman, se inició la Conferencia preparatoria del tratado, que bajo la presidencia de Monnet trabajó sobre la base de un documento preparado por la delegación francesa. Las negociaciones fueron largas; todos los países participantes en ellas se daban perfecta cuenta de las enormes consecuencias que la supranacionalidad de Alta Autoridad podría tener sobre sus respectivas industrias pesadas. Se presentaban además una serie de delicados problemas derivados de la interferencia del proyecto con el GATT, problemas a los que nos referimos más adelante.

El Tratado se rubricó en París el 19 de marzo de 1951 por los Jefes de las delegaciones y el 18 de abril siguiente lo firmaron los ministros, que introdujeron ligeras modificaciones en el texto. La ratificación del Tratado por los parlamentos de los seis países signatarios, sumamente laboriosa (especialmente en la Asamblea Nacional Francesa) se realizó entre octubre de 1951 y junio de 1952. Finalmente, el Tratado entró en vigor el 25 de julio de 1952 (55).

En síntesis, el Tratado preveía el establecimiento de un mercado común para todos los productos relacionados con el sector siderúrgico, tras una serie de actuaciones a realizar en un período de transición de cinco años. Este mercado común quedó abierto (esto es, las barreras arancelarias y los contingentes intracomunitarios quedaron completamente suprimidos) para el carbón, el mineral de hierro y la chatarra, el 10 de febrero de 1953; para el acero, el 1º de mayo del mismo año, y para los aceros especiales, el 1º de agosto de 1954 (56). Sin embargo, las actuaciones dirigidas a armonizar los aranceles externos de la Comunidad no se

produjeron hasta el final del período transitorio, ya casi en 1950 la tarifa frente a terceros quedó uniformada en un gran número de posiciones, pero en buena parte de ellas, cada país conservó un nivel de protección distinto (en general, Alemania y Holanda los más bajos, e Italia los más altos).

En el proyecto de tratado ya estaba claramente establecido que las franquicias y liberalizaciones que los países miembros se concediesen entre sí no se extenderían a terceros. Esto iba contra el principio de la cláusula de nación más favorecida y contra la regla de no discriminación en contingentes del GATT (artículos I y XIII del Acuerdo General), cuya sola excepción contenida en el artículo XXIV del mismo Acuerdo, son las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio. Y estando concebida la CECA para un reducido grupo de productos, resultaba obvio que no podía ser considerada como una unión aduanera. Esta es la razón de que en el Convenio Constitutivo de la Comunidad, figure un anejo por el cual los países signatarios se comprometían a solicitar de modo conjunto una excepción a la cláusula de nación más favorecida y a la regla de no discriminación del GATT (57).

El GATT accedió a la excepción, tras largas y duras negociaciones, en las cuales los países de la CECA que aun no habían armonizado sus aranceles exteriores, se comprometieron a armonizarlos en torno a un nivel más bajo y menos restrictivo de lo que eran los derechos y regímenes de comercio entonces aplicables, así como a "evitar el establecimiento de barreras no razonables en la exportación en terceros países" (58).

5.3. El significado de la CECA

La CECA fue el primer paso multilateral hacia la integración económica de Europa sobre una base supranacional. Como ya hemos visto, el Benelux constituye prácticamente una integración bilateral (UEHL-Holanda) y sin órganos supranacionales. Por el contrario, en virtud del Tratado de París de abril de 1952, los gobiernos de los Seis transmitieron casi todos sus poderes en materia de carbón y acero a un conjunto de órganos supranacionales: Alta Autoridad, Asamblea Parlamentaria, Consejo de Ministros y Tribunal de Justicia.

La Alta Autoridad está compuesta de nueve miembros que ejercen sus funciones con plena independencia en el interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus deberes no aceptan ni solicitan instrucciones de ningún gobierno, ni de ningún organismo, y se abstienen de todo acto incompatible con el carácter supranacional de sus funciones (59).

En materias impositiva, crediticias, de precios, competencia, inversiones, investigación y readaptación de empresas y de mano de obra, la Alta Autoridad dispone de amplias facultades que ejerce por medio de decisiones, recomendaciones y opiniones (avis) (60). No hace falta seguir más para apreciar que la Alta Autoridad de la CECA ha servido de modelo para la Comisión de la CEE.

El carácter supranacional de la CECA queda también patente en la existencia de una Asamblea Parlamentaria de la Comunidad del Carbón y del Acero que en 1º de enero de 1958 se convirtió en Asamblea de las tres Comunidades Europeas (CECA, CEE y EURATOM). Los 142 miembros de la Asamblea son elegidos por los respectivos parlamentos de los Estados miembros (61), pero está previsto que en su día lo serán por sufragio universal. La Asamblea, aunque con unos teóricos derechos de control sobre la Alta Autoridad, ya que puede retirarle su confianza y sus facultades por un voto de los 2/3 de los diputados, carece de facultades legislativas y presupuestarias y no parece que pueda tenerlas mayores en tanto que no sea elegida directamente por todos los ciudadanos de la Comunidad. Su actividad, hasta el presente, se ha limitado a la de un foro para ejercer el derecho de interpelación a la Alta Autoridad y sobre todo para encauzar el estudio de nuevos proyectos dirigidos a avanzar en el proceso integratorio de Europa.

Las facultades del Consejo de Ministros, como órgano de la CECA, son también muy reducidas. La más importante consiste en elegir a los miembros de la Alta Autoridad.

El Tribunal de Justicia, compuesto por siete miembros es plenamente independiente de la Alta Autoridad. Su misión es triple: resolver los litigios que se produzcan entre los Estados miembros a propósito de la aplicación del Tratado, asegurar el equilibrio entre las distintas instituciones (Alta Autoridad, Asamblea Parlamentaria y Consejo de Ministros) y controlar la actividad cotidiana de la Alta Autoridad.

Los resultados conseguidos por la CECA en sus primeros ocho años de vida pueden calificarse de importantes. La producción conjunta de acero de los países miembros pasó de 42 millones de Tm. (1954) a 73 millones (1962); esto es, se produjo un aumento del 71 %. Por lo que se refiere al comercio dentro de la Comunidad, la supresión de las barreras cuantitativas dentro de ella ha tenido resultados muy notables. En mineral de hierro, se pasó de 9,4 a 26,5 millones de Tm. entre 1952 y 1960, en chatarra de 0,4 a 3,3 y en acero de 2,1 a 9,5. La mayor parte de estos aumentos se produjeron en los tres primeros años (a causa de la onda alcista todavía atribuible a la Guerra de Corea, y después, a partir de 1958, debido sin duda al impacto derivado de la entrada en vigor -en 1º de enero de ese año- del Tratado de Roma).

La CECA ha realizado una labor de gran alcance en la modernización de las instalaciones, actividad para la cual concede créditos con cargo a su fondo constitucional (100 millones de dólares) y a los empréstitos que negocia. Asimismo, en el campo social, y en colaboración con los gobiernos de los Estados miembros, la CECA ha facilitado la readaptación de obreros del sector (casi siempre mineros) a otras actividades. Hasta 1960, el número de trabajadores beneficiados del régimen de ayudas de readaptación (un año de indemnización y un nivel de salario garantizado en su primer empleo fuera del sector) ascendía a 115.000.

Entre los aspectos negativos o poco fructuosos de la política de la CECA, hay que señalar sus fallos de previsión en la

crisis de sobreproducción de carbón, especialmente grave a partir de 1958, sobre todo en la región belga del Borinage para la cual se adoptó en 1950 un severo programa de modernización y cierre de minas (62). Por otra parte, la Alta Autoridad ha sido incapaz de conseguir de los Estados miembros una relación exhaustiva de las tarifas realmente aplicadas en los transportes y con las cuales se realizan prácticas de precios y discriminaciones expresamente prohibidas. Finalmente, se ha imputado a la Comunidad, su insuficiente atención y severidad frente al problema de la cartelización y de las restantes prácticas restrictivas de la competencia (63).

5.4. Hacia el Mercado Común

Como hemos visto al comienzo del presente apartado, el Plan Schuman no se concibió como un fin en sí mismo. Schuman, Monnet y otros estadistas europeos buscaron en la CECA un camino pragmático por el cual andar hacia una meta muy importante a lo largo de una época nada fácil y en que la mentalidad europea aún no estaba preparada para aceptar súbitamente propósitos relativamente ambiciosos. El carácter de transición de la CECA aparecía también de forma patente en su configuración meramente sectorial. Eran -y son- muchos los estudiosos de la integración, que ésta no puede ser estable si se intenta realizar para uno o varios sectores solamente.

El problema básico de las integraciones sectoriales consiste en que si los poderes de la Comunidad se limitan al sector integrado, los Estados miembros retienen no sólo sus facultades sobre los restantes sectores económicos sino también sus poderes en terrenos tan importantes como el monetario y el fiscal; y no cabe duda de que con el manejo de los impuestos o con la manipulación de la oferta monetaria, es perfectamente posible influir sobre los precios por lo menos con igual intensidad que con las medidas directas.

Los redactores del Convenio de la CECA no ignoraban estas posibilidades de perturbación (64). Ello explica la cláusula contenida en el artículo 67 del Tratado, según la cual, la Comunidad cuenta con ciertos poderes para compensar las actuaciones de los Estados miembros "que pudieran provocar un serio desequilibrio al aumentar las diferencias en los costes por procedimientos distintos de las variaciones en la productividad". Los problemas planteados por la devaluación del franco francés en diciembre de 1958 hicieron reflexionar a la Alta Autoridad sobre esta cuestión: Las dificultades solamente desaparecerían cuando el Mercado Común (la CEE ya estaba en marcha desde el 1º de enero de ese año) se desarrollara hasta comprender también una política económica y financiera común (65).

No cabe duda de que si los países europeos hubieran seguido trabajando por su integración económica a través de procedimientos sectoriales, los avances habrían sido mucho más lentos que los efectivamente logrados con la visión global adoptada. ¿Por qué se produjo el abandono de la integración sectorial? Independientemente de los problemas objetivos de ese camino, los acontecimientos

políticos presionaban en favor de soluciones rápidas; la guerra de Corea -iniciada en junio de 1953-, el rearme alemán, y sobre todo el fracaso del proyecto de Comunidad Europea de Defensa, constituyeron serios aldabonazos en la puerta de la unidad de los países capitalistas del Occidente de Europa.

Después del hundimiento del proyecto de la CED, Jean Monnet, Presidente de la Alta Autoridad de la CECA, anunció su dimisión para concentrar sus energías en la creación de la nueva Europa. Esto no fue un simple hecho aislado; sin duda alguna, la votación de la Asamblea Nacional Francesa rechazando el proyecto de la Comunidad Europea de Defensa (66) fue lo que puso en marcha todos los resortes creadores del Mercado Común global. Ante el fracaso rotundo de la vía directamente militar, los esfuerzos integradores se polarizaron en cuestiones aparentemente más técnicas y menos políticas. Al igual que en los años cuarenta el Convenio de la OEECE preparó económicamente el terreno para la NATO, así en los años cincuenta comenzó a pensarse que el Tratado creando un mercado común europeo habría de preparar sólidamente las bases para llegar algún día a un dispositivo militar europeo plenamente unificado. Lo militar, pues, actuó como elemento catalizador en el complejo proceso integratorio, acelerándolo; el Informe Spaak, que sirvió de documento base para las negociaciones de Mesina, quedó ultimado en marzo de 1956, y en el verano del mismo año la crisis de Suez volvió a subrayar la debilidad de los Estados europeos separados. La reacción fue una nueva aceleración; al año siguiente, se firmaba el Tratado de Roma, con el cual se abría una nueva época en la historia económica y política de Europa. En el siguiente capítulo estudiamos el desarrollo de estos acontecimientos con detalle.

- 1) Vid. el resumen que sobre esta época hice en mi artículo "España en el umbral de la integración", en Índice N^{os} 161-62, mayo-junio 1962, págs. 25 y sgs.
- 2) Sobre el proceso de nacionalización en la Gran Bretaña, puede verse la obra de Ben W. Lewis, "British Planning and Nationalization", Nueva York, 1952, 313 págs. De la obra de Lewis se extrae la conclusión de que las nacionalizaciones en el Reino Unido se hicieron sin un plan básico, sin un verdadero "master plan".
- 3) El movimiento y los móviles de la nacionalización en Francia, promovido por el "tripartismo" (socialistas, comunistas y republicanos en el Gobierno), están bien estudiados en la obra de Bernard Chenot "Les entreprises nationalisées", París, 1959, 128 págs. Vid. especialmente las págs. 19 a 29 donde se estudia la etapa nacionalizante del primer gobierno del General De Gaulle.
- 4) Esta situación -y la salida de la misma- se describe con gran claridad en "Mainsprings of the German Revival" de G. Wallich, Londres, 1954.
- 5) Robert Triffin, "El caos monetario", versión española, México, 1961, págs. 141 y sgs.
- 6) OEEC, "A Decade of Cooperation", París, abril 1958, pág. 76.
- 7) Vid. "7^o Rapport de l'OECE", París, 1956, pág. 105.
- 8) Esto lo vio claramente Marshall. Suyas son las siguientes palabras pronunciadas en 1947: "La verdad de la cuestión es que las necesidades de Europa para los tres o cuatro próximos años son mucho mayores que su actual capacidad de pago; por ello, u obtiene una ayuda adicional sustancial, o habrá de enfrentarse con un deterioro económico, social y político de caracteres muy graves. Aparte de los efectos desmoralizadores que esto tendría sobre el mundo en su conjunto, y de las posibilidades de disturbios ocasionados como consecuencia de la desesperación de las gentes afectadas, las consecuencias para la economía de los EE.UU. serían evidentes para todos". Vid. Harry Bayard Price, "The Marshall Plan and its meaning", Ithaca (Nueva York), 1955, pág. 25.
- 9) También aquí debemos recurrir a las palabras de Marshall, en una conversación mantenida con H.B. Price a propósito de su conferencia con Stalin en abril de 1947. Discutiendo las implicaciones de esa conferencia, Marshall decía: "Me pareció que los soviets estaban haciendo todo lo posible para conseguir una completa quiebra en Europa. Es decir, estaban haciendo todo lo que ellos pensaban que podría crear una situación turbulenta. El mayor problema era, por tanto, contrapesar esta política negativa soviética y restablecer la economía europea". Vid. H.B. Price, "The Marshall Plan and its meaning", ob. cit., pág. 395.

- 10) Así lo reconoce Jean Monnet, máximo inspirador de la política de unión europea. En 1963, refiriéndose a este tema, dijo: "Desde el Plan Marshall y el Plan Schuman, el apoyo americano para la unión de Europa, jamás ha disminuido. Puedo testimoniar aquí mi propia experiencia de que este apoyo ha sido del más grande valor en la acción que nos ha conducido al punto a que hemos llegado en la unificación de Europa. Por primera vez en la historia, el país más poderoso del mundo ha ayudado a otros a unirse, en lugar de seguir la vieja máxima de divide y vencerás". Vid. Jean Monnet, "Europe-Amérique, relations de partenaires nécessaires à la paix", Lausana, 1963, pág. 10.
- 11) La bibliografía sobre el Plan Marshall y la ayuda americana a Europa en los años 1957-1962 es extraordinariamente extensa. Buena prueba de ello es el estudio bibliográfico del Dr. Adolf Wittkowsky "Schriftum zum Marshallplan und zur Wirtschaftlichen Integration Europas" (Bad Godesberg, 1953, 382 págs.) donde figuran un total de 4.946 fichas de libros, artículos de revistas y de periódicos, folletos, etc. escritos sobre el Plan Marshall y temas conexos. Por nuestra parte, sólo citaremos las principales obras que a efectos de nuestro presente trabajo hemos manejado sobre el Plan Marshall, por su especial interés en el aspecto de su incidencia en la cooperación e integración económica de Europa: Warren Leroy Hickman, "Genesis of the European Recovery Plan. A study on the trend of American economic policies", Ginebra, 1949, 297 págs.; la ya citada obra de H.B. Price "The Marshall Plan and its meaning", Ithaca (Nueva York), 1955, 424 págs. y la obra colectiva "The economics of freedom. The progress and future of Aid to Europe", dirigido por Howard S. Ellis, publicado por el Council on foreign relations (Nueva York, 1950, 549 págs.) y en cuya elaboración intervinieron, entre otros, G. Bundy, W. Diebold, R. Nurkse y Pierre Usí.
- 12) Vid. "Committee of European Economic Cooperation. July-September 1947, General Report", Londres y París, 1947, dos volúmenes (86 + 355 págs.).
- 13) Las circunstancias políticas influyeron en ello notablemente. La negativa del Gobierno checo a aceptar la ayuda Marshall provocó en Checoslovaquia una crisis interna cuyo resultado fue el golpe de Praga de febrero de 1948, por el cual los comunistas se hicieron con el pleno control del país. A su vez, la crisis checa generó el primer conflicto serio en Berlín, donde en marzo del mismo año se inició un bloqueo de comunicaciones terrestres entre Berlín-Oeste y Alemania Occidental que creó una grave tensión mundial.
- 14) El Plan Marshall iniciado oficialmente en esa fecha, terminó el 30 de septiembre de 1951; el mismo día en que se decretó la disolución de la Administración de Cooperación Económica (ECA), agencia federal de los EE.UU. creada por la "Foreign

Assistance Act para canalizar la Ayuda Marshall, oficialmente denominada en EE.UU. y en Europa Programa de Recuperación Europea (European Recovery Plan). En cuatro años la ayuda otorgada alcanzó los 14.000 millones de dólares.

- 15) La OCYPE publicó en 1960 una versión española del Convenio con el título "Convenio de Cooperación Económica Europea", Madrid, 1960, 36 págs.
- 16) A partir del 25 de octubre de 1949, el Gobierno de la República Federal Alemana sucedió a los Comandantes en jefe en la representación de Alemania Occidental en el seno de la Organización.
- 17) El artículo 3 del Convenio decía lo siguiente: "Las partes contratantes establecerán, en el ámbito de la Organización, con la frecuencia y alcance necesarios, programas generales de producción e intercambio de bienes y servicios, teniendo en cuenta las previsiones o programas de cada una de ellas, así como las condiciones generales de la economía mundial".
- 18) Artículo 5 del Convenio: "Las partes contratantes se obligan a estrechar sus lazos económicos por cuantos medios estimasen convenientes para lograr los objetivos del presente Convenio. Continuarán sus estudios en curso sobre uniones aduaneras o regímenes análogos, tales como las zonas de libre comercio, cuya institución podría constituir uno de los medios para alcanzar dichos objetivos. Aquellas partes contratantes que ya hubiesen admitido entre sí el principio de una unión aduanera asegurarán su establecimiento con la mayor rapidez posible".
- 19) En el informe incluso se delimitaban tres posibles zonas de unión aduanera: 1. Escandinavia (párrafo 95), constituida por Suecia, Noruega, Dinamarca e Islandia. Este proyecto de unión se anunció por primera vez en la declaración que los Ministros de Asuntos Exteriores escandinavos hicieron pública al final de su reunión del 27 y 28 de agosto de 1947 en Copenhague. 2. Francital (párrafo 90), proyecto de unión constituido por Francia e Italia, conforme al esquema a que nos referimos más adelante en el texto principal de este capítulo. 3. Grecia y Turquía. Estos dos países, cuyos Gobiernos se vieron seriamente amenazados el año 1947 por la subversión interior política y social, hicieron una declaración conjunta el 19 de septiembre de 1947 en la cual -al abrigo de la Doctrina Truman- se planteaba la posibilidad de una unión aduanera greco-turca; este proyecto ni siquiera llegó a ser objeto de una mínima elaboración. Vid. CEEC, "General Report, July-September 1947", ob. cit., págs. 19 y 20.
- 20) Para llevar adelante sus trabajos, el Grupo de Estudio de la Unión Aduanera formó dos comités, el económico y el aduanero. El Comité Económico, por las razones que se exponen más adelante en el texto, dejó de reunirse a finales de 1948. Por el contrario, el Comité Aduanero -que había sido encargado

de confeccionar el Arancel Exterior Común de la Unión Aduanera- siguió trabajando en un triple frente: la preparación de una nomenclatura uniforme, la fijación de unas normas comunes de valoración y el establecimiento de un sistema para solucionar las reclamaciones a que diesen lugar la aplicación de las referidas normas comunes. Estos fueron precisamente los cometidos que, respectivamente, se confiaron a la Oficina Arancelaria, al Subcomité del Valor y al Subcomité de Procedimiento, órganos surgidos todos ellos del Comité Aduanero, y a los cuales se deben diversos estudios que habían de alcanzar resultados muy notables. Por esta razón, cuando se llegó al pleno convencimiento de que aún no resultaba viable la creación de una unión aduanera, los países que habían participado en estos trabajos, consideraron unánimemente que éstos no debían desaprovecharse. En conclusión, tras una serie de etapas, el 13 de diciembre de 1950, se firmaban en Bruselas tres convenios relativos a Nomenclatura, a Valoración en Aduana y a la creación del Consejo de Cooperación Aduanera. Vid. "El Consejo de Cooperación Aduanera", en Información Comercial Española, Nº 322, junio 1960, pág. 92.

- 21) Howard S. Ellis, "The Economics of Freedom. The progress and future of Aid to Europe", ob. cit., págs. 381, 406 y 407.
- 22) Vid. la referencia de este discurso en el "New York Times" de 1 de noviembre de 1949.
- 23) En el artículo 12, donde se instrumentaban los objetivos del Convenio, se dice en el apartado d):

"La Organización estará encargada de cumplir las funciones siguientes: d) A instancias de las partes interesadas, prestar su concurso a la negociación de convenios internacionales que pudiesen ser necesarios para la mejor ejecución del programa de recuperación europea".
- 24) Inmediatamente después de firmado se unió al Acuerdo la zona angloamericana (Bizona) de Alemania.
- 25) Vid. R. Triffin, "El caos monetario", ob. cit., págs. 148 y 149. La obra de Triffin es la que mejor describe los complejos mecanismos de los pagos internacionales intraeuropeos desde 1945 hasta la creación de la Unión Europea de Pagos.
- 26) Vid. R. Triffin, "El caos monetario", ob. cit., pág. 149.
- 27) Ibidem, pág. 157.
- 28) William Diebold, Jr., "Trade and payments in Western".
- 29) Ibidem, págs. 143 y 144.
- 30) Ibidem, págs. 139 y 140.

- 31) Raymon Barre, "Economie Politique", tercera edición revisada, París, 1960, págs. 577 y 578.
- 32) R. Barre, "Economie Politique", ob. cit., pág. 580.
- 33) Existe traducción española del AME, publicada por la OCYPE en "Documentación Económica", Nº 41, Madrid, 1964, págs. 79 y sgs.
- 34) Jacques A. L'Huillier, "Teoría y práctica de la cooperación económica internacional", ob. cit., pág. 242.
- 35) Vid.OEEC, "European Recovery Plan Programme, Second Report of the OEEC", París, febrero 1950, pág. 222.
- 36) Vid. "Commission Mixte Franco-Italienne pour l'Etude d'une Union Douanière entre la France et l'Italie" (CMF-I). Rapport Final, Roma 22-XII-1947, dos volúmenes, el segundo de ellos de anejos.
- 37) CMF-I, Rapport Final, pág. 159.
- 38) Vid. "Compte Rendu de la Commission Mixte Franco-Italienne d'Union Douanière", París, 22 enero 1949.
- 39) Para un estudio de las negociaciones y del proceso de formación de la UEBL, pueden verse las obras de Luc Hommel ("Une expérience d'union économique; bilan des dix années d'union économique belgo-luxembourgeoises", Lovaina 1933, págs. 31 y sgs.), J. Treinen ("L'Economie luxembourgeoise sous le régime de l'UEBL", Luxemburgo, 1934, págs. 16 y sgs.) y, sobre todo, el estudio de J.E. Meade ("The Belgium-Luxembourg Economic Union, 1921-1939"), publicado en la obra colectiva "Case Studies in European Economic Union. The mechanics of integration" (en la que colaboran con Meade, H.H. Liesner y S.J. Wells), Londres, 1962, págs. 15 y sgs.
- 40) J.E. Meade, "The Belgium-Luxembourg Economic Union 1921-1939", ob. cit., pág. 57.
- 41) Vid. Jacques Karelle y Fritz Kemmeter, "Le Benelux Commenté. Textes officiels", Bruselas, 1961, págs. 3 y 4, y 17 y 18.
- 42) La posibilidad de suspender la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida debido a la creación de una unión aduanera no fue prevista en un acuerdo internacional hasta 1948: firma de la Carta de La Habana que no llegó a entrar en vigor y, sobre todo, firma del "Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio", donde esta cuestión está aclarada en el artículo XXIV.
- 43) Bélgica fue liberada con poca lucha en septiembre de 1944, en tanto que la liberación de Holanda se demoró hasta mayo de 1945, con una intensa lucha y destrucciones muy importantes. Se ha estimado que como consecuencia de la guerra,

Holanda y Luxemburgo perdieron el 33 % de su riqueza-capital, en tanto que Bélgica no perdió más que aproximadamente un 4 %. Vid. J. van der Mensbrugghe, "Les Unions économiques", Bruselas, 1950, págs. 38 y sgs.

- 44) El trabajo más completo sobre el laborioso proceso de negociación del Benelux se debe a J.E. Meade: "Negotiations for Benelux. An annotated Chronicle, 1943-56", en Princeton Studies in International Finance, Nº 6.
- 45) François Gray y Paul Wagret: "Le Benelux", París, 1960, págs. 116 y sgs.
- 46) Florence Elliot y Michael Summerskill, "Benelux" en A Dictionary of Politics, Londres, 1959, pág. 36.
- 47) J.E. Meade, "The Building of Benelux, 1943-1960", en Case Studies in European Economic Union, ob. cit., págs. 70 y 71.
- 48) Achille Albonetti, "Préhistoire des Etats Unis d'Europe", París, 1963, págs. 55 y sgs.
- 49) Isaiah Frank, "The European Common Market", ob. cit., págs. 24 y 25.
- 50) Jean de Soto, "La CECA", París, 1961, págs. 7 y 8.
- 51) "La necesidad de la integración es imputable a razones económicas y geográficas. Durante siglos las industrias del carbón y del acero de los hoy países miembros de la CECA se han concentrado en una región relativamente pequeña y en un número bastante reducido de grandes grupos de empresas; más aún, estas industrias, a pesar de su indiscutible significación emplean solamente del 2 al 3 % de la población activa. Existía pues la posibilidad de unificar los mercados de los referidos productos, sin necesidad de resolver primeramente el problema más amplio de la coordinación de las políticas económicas de los futuros miembros". Vid. Rolf F. Sannwald y Jacques Stohler, "Economic Integration, Theoretical Assumptions and Consequences of European Integration", edición inglesa, Princeton N.J., 1959, pág. 100.
- 52) La propuesta de Schuman tenía como principal inspirador a Jean Monnet, por entonces Comisario del Plan de Modernización de Francia. En esta tarea de inspiración, Monnet contó con dos colaboradores directos, Pierre Uri y Etienne Hirsch y se mantuvo en estrecho contacto con Bernard Clappier, jefe del Gabinete de Schuman. Vid. Achille Albonetti, "Préhistoire des Etats-Unis d'Europe", ob. cit., pág. 101.
- 53) Vid. la Declaración de Schuman en el apéndice de la obra de Jean Monnet, "Les Etats-Unis d'Europe ont commencé", París, 1955, págs. 147-151.

- 54) La posición del Reino Unido quedó perfectamente clara, cuando Clement Atlee, en el curso de un debate en la Cámara de los Comunes, dijo lo siguiente: "No estamos dispuestos a aceptar el principio de que las fuerzas económicas de nuestro país estén en mano de una autoridad que es esencialmente no democrática e irresponsable". Vid. PEP, "European Organisations", Londres, 1959, pág. 231.
- 55) Las dos obras más interesantes -en nuestra opinión- sobre el Plan Schuman y la CECA son las de William Diebold Jr., ("The Schuman Plan", Nueva York, 1952) y la de H.H. Liesner ("The European Steel and Coal Community"), publicada en Case Studies in European Economic Integration, ob. cit., págs. 195-416.
- 56) Realmente, la creación del mercado común del carbón y del acero era relativamente sencilla desde el punto de vista de las barreras arancelarias. Aparte de las circunstancias expuestas en la pág... -complementariedad de las economías de los países miembros, hábitos de cartelización, etc...- hay que citar los bajos niveles de obstrucción arancelaria vigentes en los Seis antes de entrar en vigor el Tratado de la CECA. El cuadro adjunto es bien preciso:

Derechos de aduanas vigentes en los países fundadores de la CECA antes de entrar en vigor el Convenio de la Comunidad (en % ad valorem)

Productos	Francia	Benelux	República Federal Alemana	Italia
Carbón	0	0	0	0
Coque	0	0	0	5-10
Mineral de hierro	0	0	0	0
Fundición	(5)	0-1	(12)	11-20
Acero en bruto y en semimanufacturas	(7-10)	1-2	(15-18)	11-15
Laminados	(10-18)	1-6	(15-25)	15-20

En el cuadro, los derechos que aparecen entre paréntesis estaban en suspenso. Vid. Horst Mendershausen, "First Tests of the Schuman Plan", en The Review of Economics and Statistics (1953), pág. 273.

- 57) Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, "Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier", artículos 26 y 30. En las sucesivas citas el Tratado se citará sólo con las palabras convenio CECA. La edición oficial utilizada es la que editaron los "Servicios de Publicaciones de las Comunidades Europeas", con el N° 2504/2.EN.4/60/1.

- 58) Vid. GATT, "Basic Instruments and Selected Documents", First Supplement, Ginebra, marzo 1953, págs. 17 y sgs.
- 59) Convenio CECA, artículo 9. Los ocho primeros miembros de la AA son elegidos por los gobiernos de los Seis por mayoría de cinco sextos y el noveno elegido por sus ocho primeros colegas (Art. 10).
- 60) Aunque parezca extraño, en este terreno no coinciden las terminologías de la CECA y de la CECE. Los reglamentos y decisiones de la Comisión de la CEE equivalen a las "decisiones" de la Alta Autoridad, (obligatorias en los fines y en los medios), las directivas de la CEE son equivalentes a las recomendaciones de la CECA (obligatorias sólo en los fines), en tanto que las recomendaciones del Tratado de Roma no vinculen y son por tanto análogas a las opiniones de la CECA (no obligatorias ni en los fines ni en los medios, si bien tienen un cierto peso político).
- 61) Los 142 escaños se reparten entre los Estados miembros de la siguiente forma:
- | | | | |
|----------------|----|----------------|----|
| Alemania | 36 | Bélgica | 14 |
| Francia | 36 | Holanda | 14 |
| Italia | 36 | Luxemburgo ... | 6 |
- 62) Vid. W. Diebold Jr., "Schuman Plan", ob. cit., págs. 358 y sgs. y Raymond Vernon, "The Schuman Plan" en The American Journal of International Law, Vol. XLVII, Nº 2 (abril 1953), pág. 202, quien en 1953, afirmaba que los Estados de la CECA habrían de enfrentarse con la elección "entre ir a una mayor integración de sus economías o volver atrás en los pasos avanzados".
- 63) En aplicación de una decisión del artículo 37 del Tratado de París, la Alta Autoridad pidió al Gobierno belga que llevase a cabo el siguiente plan de cierres (medidos en millones de Tms. de pérdida de producción): 1959, 2,3; 1960, 2,5; 1961, 2,0; 1962 y 1963, en conjunto, 2,7. Por otra parte, las subvenciones habían de ser reducidas gradualmente, hasta llegar a su total supresión el 1 de enero de 1964. Vid. H.H. Liesner, "The European Coal and Steel Community", ob. cit., pág. 308.
- 64) Ni tampoco lo ignoraba la Alta Autoridad en un estudio ulterior. Uno de los primeros estudios encargados por la AA fue precisamente el referente al tema fiscal. El estudio realizado por una comisión presidida por Jan Timbergen, se publicó con el título de "Report on the problems raised by the different Turnover Tax Systems applied within the Common Market" (Luxemburgo, 1953), aunque es más conocido con el nombre de "Informe Timbergen".
- 65) European Coal and Steel Community, "Seventh General Report of the Activities of the Community" (Luxemburgo, febrero

1959), pág. 24, citado por Isaiah Frank en "The European Common Market", ob. cit., pág. 33.

- 66) El proyecto de la Comunidad Europea de Defensa, gestado en pleno período álgido de la guerra fría -guerra de Corea- era sumamente ambicioso. "Demolía -dice U.W. Kitzinger- uno de los más conspicuos y peligrosos elementos del nacionalismo, al establecer la supremacía sobre todas las fuerzas armadas. Al igual que la CECA, la CED estaba proyectado como un organismo supranacional con poderes muy reales" (U.W. Kitzinger, "The Challenge of the Common Market", Londres, 1961, pág. 12.

Al propio tiempo que se iba a la formación de la CED, estaba proyectado constituir una Comunidad Política Europea. Para ello, una Asamblea ad hoc de estructura y designación similar a la de la CECA, redactaría en seis meses la constitución de la Comunidad, ante cuyo Parlamento -formado por los parlamentos nacionales- serían responsables el Presidente y los vocales de un Consejo Ejecutivo Europeo. El Parlamento Europeo controlaría a la CED, a la CECA y a la propia Comunidad Política Europea y el Consejo de Ministros y el Tribunal de Justicia sería el mismo para las tres Comunidades. De esta estructura política surgiría la comunidad económica general.

El proyecto de la CED y por lo tanto de la ulterior Comunidad Política -aún no esbozada plenamente- fue desechado por completo la noche del 30 de agosto de 1954, cuando en la Asamblea Francesa, comunistas y gaullistas consiguieron mayoría en contra. La terminación de la guerra de Corea, el armisticio de Indochina, el espíritu de Ginebra y, en suma, la distensión de la guerra fría hacían resurgir el nacionalismo.

LA GENESIS, LOS PRINCIPIOS Y EL AMBITO
DE APLICACION DEL TRATADO DE ROMA

SUMARIO:

1. La génesis del Tratado de Roma.
2. Los principios de la CEE.
3. El ámbito de aplicación del Tratado de Roma.
 - 3.1. Los Estados miembros fundadores.
 - 3.2. La adhesión de nuevos miembros.
 - 3.3. La asociación con la Comunidad.

- - - - -

1. La génesis del Tratado de Roma

Fueron los representantes del Benelux en la CECA los que en 1955 lanzaron formalmente la idea de crear un mercado común europeo. El origen de esta propuesta se remontaba a 1952, y aunque sea brevemente, vamos a examinar cuál fue el proceso que esa idea siguió hasta su aceptación final.

Como ya vimos en el capítulo anterior, en 1952, en plena guerra de Corea, se elaboró un proyecto de Comunidad Europea de Defensa (CED); en principio, los miembros de dicha Comunidad habían de ser los mismos seis países que ya formaban parte de la CECA. El Ministro holandés de Asuntos Exteriores, Sr. Beyen, que intervino activamente en la preparación de la nueva Comunidad, observó que en el proyecto de estatuto de la misma no se incluían las medidas necesarias para garantizar la integración de las economías de los presuntos Estados miembros. Por esta razón, y por la clara sugerencia de los franceses a los planes de integración sectorial estilo CECA, el Ministro holandés presentó un programa de integración económica, al cual se dio el nombre de "Plan Beyen". En su proyecto, Beyen proponía completar el dispositivo político de la CED con un mecanismo paralelo de integración económica, que básicamente consistía en lo siguiente:

1. Supresión gradual de los derechos de aduanas y de las restricciones cuantitativas en el interior de la Comunidad, en plazos específicamente fijados.

2. Establecimiento de un arancel aduanero común frente a terceros países.

3. Creación de un Fondo europeo destinado a ayudar a los gobiernos en su política de hacer frente a los efectos negativos de la liberalización de intercambios y de la supresión de barreras aduaneras.

Este plan se completaba con algunas cláusulas de salvaguarda de posible aplicación por parte de los Estados miembros durante

el período transitorio, en el supuesto de desequilibrio de la balanza de pagos o de dificultades en sectores concretos de la economía (1).

Las propuestas de Beyen (2) fueron recogidas en muy buena parte en el informe económico anejo al estatuto de la CED; y una vez que la idea de construir el ejército europeo quedó definitivamente abandonada en 1954, el Plan del Ministro holandés pasó a ser tenido en cuenta en los ulteriores intentos de reactivar el proceso de integración económica en Europa. El Plan Beyen sirvió de base para la elaboración del memorandum que, en nombre del Benelux, fue remitido a principios de 1955 a los gobiernos francés, italiano y alemán proponiéndoles una integración económica general y la creación de un mercado común europeo (3).

Los ministros de los países de la CECA se reunieron en Mesina en junio de 1955 (4) y rápidamente llegaron a un acuerdo positivo sobre la propuesta del Benelux; se decidió que una comisión de expertos presididos por una alta personalidad estudiase una serie de problemas concretos, expresamente relacionados en las conclusiones de la conferencia. Los principales puntos de esa relación fueron los siguientes:

- procedimiento y ritmo de la progresiva supresión de los obstáculos a los intercambios (entre los Estados miembros), así como medidas más apropiadas para unificar progresivamente el régimen aduanero frente a terceros países;
- armonización de las políticas generales de los países participantes, en los campos financiero, económico y social;
- coordinación de las políticas monetarias en la medida en que ello pareciera necesario;
- creación de un fondo de readaptación y establecimiento progresivo de la libre circulación de la mano de obra;
- elaboración de reglas de competencia, especialmente con vistas a evitar cualquier clase de discriminación;
- creación de un fondo de inversiones a fin de desarrollar las regiones menos favorecidas de los Estados participantes;
- armonización progresiva de las reglamentaciones vigentes en el terreno de lo social, especialmente en lo referente a la duración de la jornada de trabajo.

La presidencia de la comisión encargada de redactar el informe preliminar fue confiada a Paul-Henri Spaak, Ministro belga de Asuntos Exteriores (5). Spaak impulsó los trabajos de forma tal que en abril de 1956 estaba terminado el extenso informe que es generalmente conocido con el nombre de "Rapport Spaak" (6). La importancia de este informe en la ulterior conformación de la CEE, difícilmente puede ser sobrevalorada (7).

En su primera parte, el Informe Spaak contiene un análisis de las ventajas derivables de la creación de un mercado común, que constituye una formulación teórica escueta de las bases racionales de la integración europea. El Informe se abre con la misma idea que hacia 1955 se aloja en todas las mentes europeas: la difícil situación de una Europa dividida, entre unos EE.UU. de América prósperos y un bloque socialista hacia el Este cada vez más pujante. Aquí se reconoce la verdadera raíz de la integración de los Seis (8).

En esa situación, el mercado común se ve ante todo como una posibilidad de evitar producciones antieconómicas, gracias a las facilidades de él derivables, tanto para la división internacional del trabajo como para el óptimo aprovechamiento de los recursos. En un mercado común -se dice en el Informe- los recursos son libres e igualmente accesibles a todos sus miembros; por tanto, las ventajas comparativas estarán determinadas cada vez menos por las condiciones naturales y cada vez más por la eficiencia de la empresa y de sus hombres.

Por otra parte -afirma el Informe-, el mercado común ha de permitir el acceso a las ventajas de la producción en gran escala (economías de escala), que sólo son posibles dentro de un amplio mercado plenamente competitivo, como el que puede originarse con la desaparición de las barreras intracomunitarias (9).

Finalmente, en el Informe se pone de relieve que el ideal del libre comercio sólo puede alcanzarse a través de la creación de un mercado común por un pequeño grupo de países (10). La reducción a escala mundial de las barreras arancelarias en el GATT habría de requerir negociaciones con dificultades casi insuperables, y la completa supresión de tales barreras entraba ya en el terreno de lo absolutamente imposible. Por otra parte, el libre comercio exige a la larga una armonización de políticas generales a fin de evitar manipulaciones indirectas sobre los precios. Esa armonización de políticas sólo es factible cuando existen unas instituciones comunes encargadas de llevarlas a cabo; y las instituciones comunes sólo pueden trabajar eficientemente cuando en ellas participa solamente un número reducido de Estados miembros.

Spaak entregó el Informe en abril de 1956, y a partir de entonces se abrió una negociación en regla sobre la base de su contenido. El Informe constituyó un útil documento de discusión, salvo en lo referente a agricultura, armonización de cargas sociales y asociación de los territorios de ultramar, temas todos ellos que quedaron casi sin abordar en el texto del "rapport". La elaboración de los Tratados se llevó a cabo por la Conferencia Inter-gubernamental con sede en Bruselas. Las reuniones de políticos y expertos en esta conferencia semipermanente se vieron jalonadas por cinco Conferencias de Ministros de Asuntos Exteriores.

La primera conferencia de ministros de asuntos exteriores tuvo lugar en Venecia durante los días 29 y 30 de mayo de 1956. En ella, aparte del acuerdo de invitar a los demás países de la OECE a participar en los trabajos, apenas hubo tiempo más que para analizar brevemente algunas cuestiones, entre ellas la de una

eventual incorporación de los países y territorios de ultramar a la futura Comunidad, cuestión ésta a la que nos referimos detalladamente en el capítulo VI.

La siguiente reunión de ministros se celebró en Bruselas el 26 de junio de 1956. En el curso de ella, quedaron constituidos tres grupos de expertos: grupo de redacción de tratados, grupo CEE y grupo Euratom (11). Asimismo, fue en esta reunión cuando se llegó al acuerdo de que, no siendo viable una integración inmediata de las agriculturas, era necesario adoptar un sistema de precios mínimos que asegurara a los agricultores de los respectivos países unos ingresos adecuados. También se acordó remitir el problema de los transportes y, finalmente, se estudiaron las posibles soluciones para el arancel exterior.

En la tercera reunión de ministros, celebrada también en Bruselas, el 16 de noviembre de 1956, se creó un nuevo grupo de expertos para el estudio de los problemas que planteaba la extensión de los tratados a los países de ultramar. Como veremos en el capítulo VI, ésta fue la última cuestión en ser tratada a fondo.

Tras una serie de reuniones más o menos informales e incompletas de los dirigentes de los seis países, los ministros de asuntos exteriores volvieron a encontrarse, por cuarta vez, en Val-Duchese (en las proximidades de Bruselas) durante los días 26 al 28 de enero de 1957. En esta conferencia se examinaron fundamentalmente las cuestiones referentes a las instituciones (Asamblea, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia), a la política agrícola (concretamente la delimitación de la expresión "productos agrícolas") y al status de los territorios de ultramar. Al finalizar las sesiones, los tratados quedaron ya muy próximos a lo que había de ser su redacción definitiva.

A la Conferencia de Val-Duchese siguió una reunión extraoficial en Bruselas (el 4 de febrero de 1957) y pocos días después una quinta reunión formal en París (19-20 de febrero). Entre ambas, se celebró en París, el 12 de febrero, una reunión del Consejo de la OECE, para estudiar la propuesta británica de creación de un área de libre comercio (12). Terminada la reunión de la OECE, los días 19 y 20 de febrero se reunieron los jefes de gobierno de los Seis para aprobar el acuerdo definitivo sobre los territorios de ultramar y para comprobar que el resto de los trabajos tocaban a su término definitivo.

Finalmente, los tratados fueron firmados solemnemente en Roma a las 18,50 horas del 25 de marzo de 1957, en la sala de los Horacios y los Curacios del Palacio del Campidoglio; la ratificación por los seis países se llevó a cabo en los meses sucesivos, y entraron en vigor el 1º de enero de 1958. Quedaba así oficialmente constituida la Comunidad Económica Europea (CEE).

A continuación estudiamos la estructura, funcionamiento y aplicación del Tratado de Roma y de sus ulteriores desarrollos.

El Tratado tiene como objetivo básico la creación de un mercado común, verdadera unión económica, pero sin llegar a la

integración plena. En el Tratado no se hace referencia a cuestiones como unificación de legislaciones económicas (solo armonización) o unión monetaria, y mucho menos a cuestiones políticas como, por ejemplo, la necesaria federación que podría marcar el paso a la integración plena. Todos estos puntos quedaron fuera del tratado, si bien en sus principios se intuyen claramente unas aspiraciones de unión política, explicitadas más tarde en la Declaración de Bonn (ver nota N° 29).

En este capítulo, además de la génesis del Tratado de Roma, estudiamos sus principios básicos y el ámbito de su aplicación. Así como el ámbito de aplicación del Tratado está sometido -como veremos más adelante- a viva controversia, los principios de la CEE están expuestos muy claramente en la primera parte del Tratado de Roma. En los artículos 2 a 8 se expresa cuál es la misión de la CEE, se enumeran los medios básicos para cumplirla, se relacionan las instituciones a las que se confía la aplicación de esos medios y se fija un calendario básico de todo el complejo proceso de integración.

2. Los principios de la CEE

La Comunidad tiene como misión el promover el desarrollo armonioso de las actividades económicas, la expansión equilibrada, la estabilidad creciente, la elevación del nivel de vida y el estrechamiento de los vínculos entre los Estados miembros (13). Para alcanzar estos fines, la acción de la Comunidad, in genere, supone una larga serie de actuaciones concretas: la supresión de toda clase de barreras intracomunitarias, el establecimiento de un arancel exterior y una política comercial comunes frente a terceros, la adopción de políticas comunes en los sectores de la agricultura y los transportes, la defensa de la competencia, la aplicación de medidas encaminadas a coordinar las políticas económicas y evitar los desequilibrios de las balanzas de pagos, el acercamiento de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para que el Mercado Común funcione y, finalmente, la asociación de los países de ultramar. Para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y elevar su nivel de vida se crea un Fondo Social Europeo, y para facilitar la expansión de la Comunidad con nuevos recursos, se constituye un Banco Europeo de Inversiones (14).

La realización de las tareas de la Comunidad se confían a cuatro instituciones: la Asamblea, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia. Como órganos consultivos del Consejo y la Comisión se crea un Comité Económico y Social (15).

El Mercado Común se establece progresivamente a lo largo de un período transitorio de doce años (dividido en tres etapas de cuatro años) extensibles a quince. En cualquier momento de ese período transitorio, los Estados miembros tienen derecho a hacer uso de lo que generalmente se conoce con el nombre de "cláusula general de escape"; en otras palabras, independientemente de ciertas medidas temporales previstas en casos particulares, en caso de dificultades graves susceptibles de persistir en un sector de la actividad económica, así como en el supuesto de dificultades que

pueden traducirse en la alteración grave de una situación económica regional, cualquier Estado miembro puede pedir a la Comisión que le sea autorizada la adopción de medidas de salvaguarda con el fin de restablecer el equilibrio de la situación y adaptar el sector interesado a la economía del mercado común (16).

El paso de la primera a la segunda etapa estaba previsto para el final del cuarto año, y había de hacerse en virtud de acuerdo unánime del Consejo; y así se hizo. En caso de no haberse alcanzado la unanimidad, la primera etapa podría haberse prorrogado primero por un año, y si tampoco hubiese habido unanimidad al término de este primer año de prórroga, se habría podido ampliar la etapa en un año más. Al término del segundo años de prórroga, para tomar la decisión de pasar a la segunda etapa, habría bastado la mayoría cualificada, y si tampoco esta se hubiera logrado, se tendría que haber seguido un complejo procedimiento arbitral previsto en el Tratado (17).

Todas las referidas complicaciones de procedimiento fueron evitadas. El Consejo de Ministros de la CEE, en su histórica reunión del 14 de enero de 1962, acordó por unanimidad el paso a la segunda etapa con efectos retroactivos al 1º de enero de dicho año.

La segunda y tercera etapas del período transitorio no pueden ser prorrogadas más que en un año, y no por mayoría, sino en virtud de acuerdo unánime del Consejo. En caso de prorrogarse la segunda etapa, no podría hacerse otro tanto con la tercera, pues el tope máximo del período transitorio es de quince años, incluidos los dos de la ya superada prórroga de la primera etapa.

Finalizado el período transitorio de aplicación del Tratado, se abre el "estadio de mercado común", de duración expresamente ilimitada (18).

3. El ámbito de aplicación del Tratado de Roma

En el Tratado de Roma se define el área de aplicación del mismo (Mercado Común de los Seis) y se establece el procedimiento para ampliar esa área a otros países a través de la asociación o bien para que la CEE se relacione con otras unidades económicas a través de acuerdos de asociación o meramente comerciales.

3.1. Los Estados miembros fundadores

En principio, el Tratado de Roma sólo se aplica en los territorios de soberanía nacional de los seis Estados signatarios del mismo: Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo (19). En los países y territorios de ultramar dependientes de los seis Estados miembros en el momento de firmarse el Tratado éste no fue nunca de aplicación plena. Como veremos en el capítulo VI con mayor detenimiento, para los territorios aun dependientes de las metrópolis de la CEE en 1957 sólo rigió la Parte IV del Tratado, que regula el régimen especial de asociación de los PTOM y que creó para ellos un status de asociados completamente distinto del

derivado de la asociación a que se refiere el artículo 238 (20). Ese tipo de asociación aún persiste para algunos PTOM y sobre todo -en forma transformada conforme a la Convención de Yaundé- para con 18 Estados africanos y Malgache asociados.

El principio de la sola aplicación del Tratado en toda su extensión a los territorios que participan en la soberanía nacional (esto es, que envían diputados a las Cámaras legislativas) lleva aparejadas algunas peculiaridades para Francia y Holanda, que en su día pueden tener un cierto valor precedente para España.

En el caso de Francia, el Tratado de Roma se aplicó -desde el momento de su entrada en vigor- a la Francia metropolitana, a Argelia y a los demás departamentos franceses de ultramar, que el 1º de enero de 1958 eran -y son hoy- Guadalupe, Martinica, Guayana y Reunión. En el Tratado se acordó expresamente que en estos departamentos y en Argelia -por obvias razones étnicas, de diferente estadio de desarrollo y de alejamiento de Europa- no se aplicarían de forma inmediata las disposiciones referentes a libre circulación de personas y capitales, transportes, políticas económica y social y Banco Europeo de Inversiones (21); la aplicación de los preceptos referentes a todas estas cuestiones, en conformidad con lo dispuesto en el Tratado, habría de ser reglamentado ulteriormente. Por otra parte, según el artículo 16 de la Convención aneja al Tratado de Roma, Argelia y los departamentos franceses de ultramar se benefician de las ayudas del Fondo para el desarrollo de los PTOM. Resulta, pues, que Argelia y los departamentos franceses de ultramar disfrutan de un régimen mixto de cuasi plena aplicación del Tratado y de obtención de los beneficios destinados a los PTOM.

El caso de la situación de Argelia después de haber obtenido su independencia es especialmente interesante por la forma en que su mantenimiento dentro del orbe CEE pueda afectar a las exportaciones españolas al Mercado Común.

En principio, la letra del Tratado de Roma no excluye la posibilidad de que Argelia siga siendo un Estado en el régimen mixto a que nos hemos referido, incluso después de haber conseguido su independencia, pues la referencia que el artículo 227 del Tratado hace a este país es bien escueta: "En lo referente a Argelia y los departamentos franceses de ultramar...". Resulta, pues, que a Argelia no se la califica de francesa ni siquiera de departamento francés (a pesar de que en 1959 estaba dividida en tres departamentos); por ello, cabe entender que la referencia es al territorio de Argelia, que, por entonces, y a través de sus representantes en la Asamblea Nacional Francesa, contaba con una participación directa en la soberanía francesa. Al independizarse, Argelia asume, automáticamente, las obligaciones derivadas de la ratificación por Francia de una serie de acuerdos internacionales (Unión Postal Universal, adhesión a la Organización Mundial de la Salud, Convenios internacionales de aviación civil, etc.), y entre ellos no se ve por qué ha de excluirse el Tratado de Roma. En confirmación de esta realidad, la Comunidad Económica Europea, después de la independencia de Argelia, siguió considerando a este país como parte integrante del Mercado Común, y tácitamente le dio un plazo

prudencial de tiempo para que definiese su actitud en la nueva situación creada. Al haber solicitado el mantenimiento provisional del statu quo, en diciembre de 1962, los argelinos parecieron pronunciarse por la tesis antes expuesta de que, en virtud del Tratado, Argelia tiene derecho -sin más- a considerarse parte de la Comunidad (22).

Efectivamente, lo que por aquellas fechas solicitó el Gobierno argelino a la Comunidad fue el "mantenimiento provisional a su favor de los beneficios derivados de las disposiciones contenidas en la Convención, debiendo definirse ulteriormente las nuevas relaciones entre Argelia y la Comunidad.

La CEE admitió la solicitud argelina, al prometer que sus antiguos compromisos seguirían siendo respetados, principalmente en el campo financiero (23). Más tarde, el 18 de diciembre de 1963, el Gobierno argelino pidió a la Comunidad la apertura de negociaciones para definir ex novo las relaciones entre ambas partes (24).

El caso del Reino de Holanda es también muy especial, ya que su estructura política es la de una federación constituida por tres partes (una en Europa, los Países Bajos en sentido estricto, y las otras dos en el área del Caribe: el Surinam y las Antillas Neerlandesas), con estructuras económica y racial muy distintas unas de otras. Por estas razones en un protocolo adicional al Tratado de Roma se acordó que el Reino de Holanda, no obstante lo dispuesto en el artículo 227, estaría facultado para ratificar el Tratado tan sólo para la parte europea del Reino (con carácter de derecho de Estado miembro) y para la Nueva Guinea holandesa (como territorio de ultramar) (25). Este protocolo adicional quedó completado con una declaración de intención, en virtud de la cual los Estados miembros se declararon dispuestos, desde el momento de entrar en vigor el Tratado, y previa instancia del Reino de Holanda, a abrir negociaciones con vistas a la conclusión de convenios de asociación del Surinam y de las Antillas Neerlandesas con la Comunidad (26). Tal como se previó, el Reino de Holanda sólo ratificó el Tratado para su parte europea y para la Guinea Occidental (como PTOM perdido en favor de Indonesia en 1962), y, en consecuencia, sendos convenios de asociación fueron firmados entre la CEE y el Surinam y las Antillas Neerlandesas (27). La asociación de estas dos partes de Holanda a la CEE debe considerarse, por tanto, como prevista en el artículo 227 y, en consecuencia, diferente y más próxima a la plenitud de derechos que los casos de asociación de los artículos 131 (PTOM) o 238 (asociaciones bilaterales).

3.2. La adhesión de nuevos miembros

La Comunidad, constituida por los seis Estados miembros fundadores, puede ampliarse en virtud de la adhesión de otros Estados europeos (con obligaciones y derechos idénticos a los de los seis Estados fundadores), a los cuales el Tratado reconoce el derecho de solicitar el ingreso como miembros. Las solicitudes deben dirigirse al Consejo, el cual, después de oír a la Comisión, resuelve por unanimidad, debiendo formalizarse las condiciones de la adhesión y las modificaciones que ella origine en el Tratado de

Roma, por medio de un acuerdo entre los Estados de la Comunidad y el nuevo miembro. Tal acuerdo debe ser ratificado por los Parlamentos Nacionales de todos los Estados contratantes (28).

Esta escueta formulación del procedimiento de admisión de nuevos miembros deja bien en claro que:

1. La adhesión de nuevos miembros la decide el Consejo, cuyos miembros disfrutaban del derecho de veto.

2. En contra de lo que sucede en el procedimiento previsto para los casos de asociación, en la adhesión de nuevos miembros el Parlamento europeo no interviene en absoluto.

3. Aunque funcionalmente la Comisión ha de soportar el peso de las negociaciones de adhesión, su participación en la formación de la decisión final es nula, pues el Consejo no decide a propuesta de ella; solo tiene la obligación de oír su punto de vista.

4. La única participación de los Parlamentos Nacionales consiste en ratificar o rechazar los acuerdos de adhesión; con ello parece denegárseles cualquier derecho a opinar con anterioridad a la firma de los mismos.

El absoluto predominio (y especialmente el derecho de veto) de los ejecutivos de los Estados miembros en las negociaciones para la adhesión de nuevos miembros, proporciona al sistema de admisión una extraordinaria y peligrosa rigidez y convierte a la CEE en un club de difícil acceso.

Ese acceso se ha visto dificultado aún más con la doctrina de la adhesión elaborada por el Parlamento europeo sobre la base del llamado "Informe Birkelbach" (29). El contenido de esa doctrina puede sintetizarse en tres puntos: aspecto político, aspecto económico y eventual evolución de las instituciones comunitarias.

En el aspecto político se dice que "los Estados cuyos gobiernos carecen de legitimación democrática y cuyos pueblos no participan en las decisiones del gobierno, ni directamente ni por medio de representantes elegidos libremente, no pueden pretender ser admitidos en la Comunidad". Por otra parte, en el informe se pone de manifiesto que la adhesión significa necesariamente el abandono de una parte de la soberanía nacional, y se advierte que en el caso de que llegara a adoptarse oficialmente por todos los Estados miembros la "Declaración de Bonn" (30), ello significaría que "los nuevos miembros deberían de estar dispuestos a aceptar las consecuencias del hecho de que las Comunidades fuesen completadas con una cierta forma de cooperación política".

En el aspecto económico, el Parlamento europeo ha subrayado la necesidad de adherirse simultáneamente a las tres Comunidades europeas. Asimismo, ha subrayado la importancia de la armonización de las políticas económicas dentro de la CEE y ha puesto en guardia a los candidatos a la adhesión contra la tesis de que el

mercado común "pueda considerarse en lo esencial como una unión aduanera que podría verse reforzada de forma poco estricta por medio de disposiciones complementarias".

Finalmente, en el aspecto de las instituciones, la doctrina Birkelbach estima necesario que los nuevos "adherendos" acepten expresamente la posibilidad de que el Consejo, la Comisión y el Parlamento evolucionen hacia "soluciones más comunitarias".

Por su parte, la Comisión también ha subrayado algunos requisitos de la adhesión en su "Quinto Informe General", correspondiente al período comprendido entre el 1º de marzo de 1961 y el 30 de abril de 1962, lapso durante el cual se produjo una verdadera avalancha de solicitudes de adhesión y asociación a la Comunidad (31).

En primer lugar, la Comisión ha subrayado que, en principio, los países que deseen la adhesión deben aceptar íntegramente el Tratado de Roma. Las medidas de adaptación que excepcionalmente pudieran acordarse deberían ser incluidas en el propio Tratado; con ello, su aplicación se realizaría comunitariamente por los órganos de la Comunidad ampliada y sin que pudiera quedar ningún campo de acción exclusivamente acotado en favor del nuevo miembro.

En segundo término, la Comisión ha destacado que a los países que traten de adherirse a la Comunidad se les plantea un problema de "rattrapage", esto es, de alcanzar el nivel de integración existente en el momento de su acceso a la CEE entre los seis Estados miembros fundadores. Como ha subrayado la Comisión, podrán justificarse ciertos desfases, pero al propio tiempo que "parece de una gran importancia el que la fecha límite establecida por el Tratado para poner fin al período transitorio -1 de enero de 1970- sea respetada en todo caso y en todos los aspectos".

Por último, la Comisión ha hecho hincapié en la cuestión de que las negociaciones de adhesión no deben ser el origen de que se aminore la marcha en la construcción del Mercado Común (32).

La petición de adhesión del Reino Unido se planteó como un intento de poner fin al antagonismo entre la CEE y la EFTA. En la carta del primer ministro británico al presidente del Consejo de la CEE se pedía que se "tuvieran en cuenta las especiales relaciones de la Gran Bretaña con la Commonwealth, así como los intereses básicos de la agricultura británica y las relaciones del Reino Unido con los otros países miembros de la EFTA" (33). Las sucesivas peticiones de adhesión de Dinamarca, Irlanda y Noruega y las de asociación de Suecia, Suiza, Austria y Portugal hicieron pensar que el pleito entre las dos áreas económicas europeas iba a ser finalmente liquidado para dar nacimiento a una nueva Comunidad de 280 millones de habitantes. Sin embargo, las negociaciones Reino Unido-CEE no tuvieron el final favorable que casi todos auguraron. El proceso de ampliación de la CEE por el camino de la adhesión quedó congelado a partir de enero de 1962, cuando, como consecuencia del veto francés -y más concretamente del General De Gaulle-, quedaron interrumpidas sine die las negociaciones Reino Unido-CEE (34).

Actualmente, sólo prosiguen las negociaciones de adhesión de Dinamarca y las de asociación de Austria.

3.3. La asociación con la Comunidad

Los regímenes de asociación de la Comunidad con otros países, uniones de Estados u organizaciones internacionales, pueden clasificarse en tres categorías:

A. Asociación de determinadas zonas no europeas que forman parte integrante de un Estado miembro. Ese es el caso ya analizado de las regiones no europeas de Holanda (Surinam y Antillas Neerlandesas), cuyo régimen de asociación está expresamente previsto en un protocolo adicional al Tratado (35) plenamente diferenciado del tratamiento que se da a los PTOM.

B. Asociación especial de los países y territorios de ultramar dependientes de los Estados miembros en 1957, e incluidos en el Anejo IV del Tratado. Es esta una asociación especial, prevista en la Parte IV del Tratado (fundamentalmente artículo 131) y en la Convención aneja al mismo, constitutiva de una amplia zona de libre cambio CEE-PTOM, renovada recientemente como área CEE-Estados Africanos y Malgache Asociados (EAMA), de acuerdo con la Convención de Yaundé, firmada en julio de 1963 y entrada en vigor el 1 de junio de 1964. En el capítulo VI analizamos con detenimiento esta clase de asociación que se ha dado en llamar "comunitaria" y cuya característica esencial es la de celebrarse globalmente entre la CEE y un gran número de países.

C. Otras formas de asociación son las que se han producido ya (Grecia y Turquía) o que pueden producirse en el futuro, conforme a lo previsto en el artículo 238 del Tratado, según el cual la Comunidad puede concertar con terceros Estados, Uniones de Estados u organizaciones internacionales, acuerdos para la creación de una asociación con obligaciones y derechos recíprocos y con procedimientos especiales. Estos acuerdos de asociación, que en contra de los previstos en el artículo 131 tienen un carácter marcadamente bilateral- son concluidos por el Consejo de Ministros de la CEE, que resuelve por unanimidad, previa consulta a la Asamblea (36).

La Asamblea Parlamentaria Europea, también sobre la base del informe Birkelbach, ha elaborado una doctrina de la asociación realizable al amparo del artículo 238 y ha esbozado las posibles formas en que ésta puede concebirse.

En primer lugar, se pone en duda el que la Comunidad pueda seguir siendo viable y capaz de desarrollarse en el caso de que se rodee de un gran número de países asociados. Una larga serie de asociaciones, se argumenta, podría tener como resultado un efecto liberalizador, en el sentido de que llegaría a ser difícil mantener a su nivel actual los obstáculos a los intercambios con terceros países no asociados. Por esta razón el Parlamento europeo estimó que la asociación no debería ser concertada más que con países geográficamente situados en Europa.

Desde el punto de vista político, los casos de asociación deben ser estudiados atentamente uno a uno. Cuanto más próximo esté la solicitud de asociación a la adhesión, más habrán de parecerse las condiciones políticas a las exigibles en caso de adhesión. En este sentido de gradación entre asociación mínima y adhesión, el informe Birkelbach distingue las siguientes formas de asociaciones:

1) Asociación basada en una unión aduanera. Esta fórmula, que es la seguida en el caso de la asociación CEE-Grecia, plantea prácticamente los mismos problemas de soberanía que se presentan en el supuesto de adhesión, pues no cabe suponer que el establecimiento de la unión aduanera (supresión de barreras arancelarias y comerciales entre la CEE y el Estado en cuestión y adopción de la Tarifa Exterior Común por este último) pueda realizarse sin una larga serie de medidas de armonización y unificación de las políticas económicas, e incluso de normas constitucionales.

El acuerdo de asociación CEE-Turquía, también puede ser incluido en esta categoría A, pero subrayando que para llegar al comienzo de la unión aduanera se hace preciso el paso de un período transitorio de preasociación.

2) Asociación basada en una zona de libre comercio. Se estima que el empleo de esta fórmula significaría demasiadas dificultades para la Comunidad. Precisamente el Mercado Común surgió como la antítesis de una zona de libre comercio, en la cual siempre es posible influir en la competencia a través de múltiples medios. Que la asociación con los países y territorios de ultramar a la CEE se constituyese sobre la base de una zona de libre comercio, es cosa muy diferente; su justificación está en la fuerte diferencia de estructuras económicas, étnicas y sociales entre los países de la CEE y los PTOM; el haber circundado a los PTOM con la TEC (Tarifa Exterior Común de la CEE) habría constituido un grave error.

3) Acuerdos especiales de cooperación económica. Con esta expresión, el Informe Birkelbach se refiere a los convenios concertados con el fin de reajustar las relaciones económicas con aquellos países que desean proteger sus intercambios con la CEE de cualquier amenaza concreta, sin pretender alcanzar un mayor grado de vinculación con la Comunidad. Este tipo de acuerdos tendría que extenderse automáticamente a terceros países en virtud del principio de la cláusula de nación más favorecida. Hasta ahora, el caso más próximo a este tipo de asociación es el planteado por Portugal bajo la expresión un tanto confusa todavía de "colaboración económica". Cabe pensar que en este tipo de acuerdos podrían concederse ventajas discriminatorias frente a terceros.

4) Tratados comerciales. Finalmente, como forma casi tradicional de relación económica, el Informe Birkelbach hace referencia a la que puede derivarse de la aplicación del artículo 113 del Tratado, que regula la negociación global de tratados comerciales entre la CEE en su conjunto y terceros países. La parte fundamental de esta clase de tratados -de los cuales ya se han firmado dos, uno con el Irán y otro con Israel (37)- consiste en el

otorgamiento recíproco de rebajas arancelarias y cupos globales para los productos en que cada parte es sustancial proveedora de la otra. Estas rebajas y cupos no son discriminatorios, es decir, se extienden o abren también para los terceros países que gozan de la cláusula de nación más favorecida con la CEE o con la otra parte, aunque, como es lógico, en la práctica han de ser la CEE y dicha parte los beneficiados por el acuerdo comercial.

En suma, se puede decir que, en el campo de la relación con la CEE existe una amplia gradación que va desde formas de asociación muy próximas a la adhesión hasta los simples tratados de comercio comunitarios con terceros países uno a uno.

Hasta ahora, como ya se ha indicado de pasada, aparte del Surinam y las Antillas Neerlandesas y los países y territorios de ultramar incluidos en el anejo IV del Tratado de Roma, y que después se han asociado como EAMA, según la Convención de Yaundé, se han asociado a la CEE Grecia y Turquía.

Con Grecia, la Comunidad suscribió un acuerdo de asociación el 17 de julio de 1961 (38), que entró en vigor el 1 de noviembre de 1962, tras numerosas vicisitudes originadas fundamentalmente por el recelo de Italia ante la posible aparición de una cierta competencia griega para su exportación de productos agrícolas mediterráneos. El retraso en la ratificación del Convenio CEE-Grecia se atribuyó también a la extendida sospecha de que en el curso de las negociaciones de asociación la Comisión se excedió de los poderes que le fueron otorgados por el Consejo.

La asociación de Grecia a la CEE pertenece al tipo de las asociaciones basadas en una unión aduanera, como ya hemos puesto de relieve al referirnos al Informe Birkelbach. En el acuerdo se crea un "Consejo de Asociación" para vigilar su aplicación y se establecen los oportunos medios de armonización y unificación, con vistas a facilitar el paso a esa unión aduanera CEE-Grecia, que incluirá la economía helena dentro del recinto del Arancel Aduanero Común de la CEE después de transcurrido un período transitorio de 22 años. En ese momento, es decir, pasados veintidós años, Grecia estará en situación de decidir la modificación de su status a fin de convertirse en Estado miembro de la Comunidad. Con ello se liquidaría el Consejo de la Asociación y Grecia pasaría a tener sus representantes en las Instituciones de la Comunidad.

Turquía solicitó su asociación a la CEE casi al mismo tiempo que Grecia. Sin embargo, la difícil situación económica y política del país impedía que la Comunidad ofreciese a Turquía el mismo tratamiento que al Estado heleno. A Turquía se le ofreció un período de "preasociación" de una duración de cinco años, que irá seguida de un período de asociación de veintidós años análogo al estipulado con Grecia. Durante el período de "preasociación", la CEE facilitaría a Turquía ayuda financiera suficiente para que este país colocase a su economía en una situación más idónea para iniciar las medidas de la asociación (desarme arancelario, liberación de transacciones económicas, etc.) (39).

Mucho después que Grecia y Turquía, y como consecuencia del movimiento de acercamiento iniciado por el Reino Unido, solicitaron la asociación a la CEE los tres países neutrales de Europa: Austria (12 de diciembre de 1961), Suecia (12 de diciembre de 1961) y Suiza (15 de diciembre de 1961). Con estos países no han llegado a abrirse negociaciones, si bien los tres han tenido ya ocasión -en el trámite preliminar de la "audición"- de exponer sus aspiraciones y justificar su actitud de que debido a su estatuto (voluntario o impuesto) de neutrales se ven obligados a aspirar sólo a la asociación y no a la adhesión.

Finalmente, han solicitado la asociación los dos países ibéricos (España el 9 de febrero de 1962 y Portugal el 18 de mayo de 1962), así como Chipre y Malta.

- 1) Achile Albonetti, "Préhistoire des Etats-Unis de l'Europe", ob. cit., pág. 56.
- 2) Los precedentes del Plan Beyen hay que buscarlos en otros tres proyectos de integración presentados por Stikker, ministro holandés, en junio de 1960, y por el italiano Pella y el francés Petsche, en julio del mismo año, a los cuales nos hemos referido en el apartado 5 del capítulo II.
- 3) Según parece, el memorándum presentado oficialmente por el Benelux, a iniciativa de Beyen, fue preparado por Jean Monnet y Pierre Uri. Vid. Achile Albonetti, "Préhistoire des Etats-Unis de l'Europe", ob. cit., pág. 128.
- 4) Hay que ver el significado del memorándum del Benelux en su verdadero contexto histórico y político. El memorándum no surgió por generación espontánea, sino por una cierta presión de los parlamentarios europeos y por el fracaso de la CED y de la reestructuración económica que habría de comportar. Si el fiasco de la CED se suplió con la creación de la Unión Europea Occidental y con la entrada de la República Federal de Alemania en la NATO, el dispositivo económico de integración de la Europa continental aliada militarmente no podía ser abandonado. He aquí la relación cronológica que habla casi por sí sola:
 1. Junio 1954. La Asamblea Parlamentaria Europea aprueba una resolución relativa a sus propios poderes y a su ejercicio, que tiende a preparar el trabajo de base para la extensión de la competencia de la Comunidad.
 2. 18 de agosto de 1954. Última reunión del Consejo de Ministros de la CECA antes del fracaso definitivo de la CED.
 3. 30 de agosto de 1954. El proyecto de creación de la CED se hunde definitivamente tras el debate sostenido en esta fecha en la Asamblea Nacional Francesa.
 4. 23 de octubre de 1954. Se firman en París los protocolos (modificativos del Tratado de Bruselas de 17 de mayo de 1948) de creación de la Unión Europea Occidental, que agrupa políticamente al Reino Unido, Francia y países del Benelux (todos ellos tradicionalmente aliados) a la República Federal de Alemania e Italia. Los protocolos, tras las correspondientes ratificaciones, entran en vigor el 5 de mayo de 1955.
 5. 9 a 11 de mayo de 1955. Alemania entra en la NATO.
 6. 2 de junio de 1955. Se inicia la Conferencia de Mesina.

En resumen, se puede apreciar cómo entre junio de 1954 y junio de 1955 operó en Europa un profundo reajuste político y

militar. Sólo sobre estas bases nuevas fue posible la apertura de la Conferencia de Mesina.

- 5) Como hemos visto en la cronología de la nota 4, durante el año 1954 y parte de 1955 el reajuste político europeo había unido a la Gran Bretaña con el continente a través de la UEO. Por tanto, parecía difícil que el reajuste económico se hiciera en el continente sin contar con Inglaterra. Sin duda por esta razón, a la vuelta de Mesina, los países de la CEEA invitaron a la Gran Bretaña a la Conferencia de expertos en Bruselas, y lo mismo se hizo con respecto a la Secretaría de la OCDE. Inglaterra no tardó en mostrar sus peculiares puntos de vista. Al plantearse la cuestión de la forma que había de adoptar la futura Comunidad -Unión Aduanera o Zona de Libre Comercio-, el observador británico Mr. Bretherton pidió la palabra, y casi sin mover los dientes con que sujetaba la pipa, expuso la opinión de su Gobierno. Con una calma olímpica, explicó que el Gobierno británico no se negaría a tomar en consideración su participación en una zona de libre comercio en Europa; pero lo que desde luego se podía excluir a priori es que pudiera aceptar la participación en una unión aduanera... que pudiera comprometer el sistema de preferencias imperiales. (Vid. Roberto Ducci, en su "Introducción" al libro de Achille Albonetti, Les Etats-Unis de l'Europe, ob. cit., pags. 20 y 21). Este no fue sino un acto más de la guerra fría de Inglaterra contra el Continente, siempre con el propósito de impedir su integración económica.
- 6) Oficialmente, el informe se cita como sigue: Comité Intergouvernemental créé par la Conférence de Messine (Secretariat), "Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Etrangères", 21 de abril de 1956, edición multicopiada, 151 pags. En lo sucesivo lo citaremos abreviadamente como "Informe Spaak".

El borrador del Informe fue preparado por un Comité Intergubernamental con sede en Bruselas, presidido por Spaak y asistido por numerosos expertos. Estos últimos prepararon un voluminoso informe, en la redacción del cual colaboraron Paul Delouvrier (director de finanzas de la CEEA), Pierre Uri (director económico de la CEEA), Von der Groeben (entonces alto funcionario del Ministerio alemán de Hacienda, y más tarde miembro de la Comisión de la CEE), Roberto Ducci (subdirector general en el Ministerio italiano de Asuntos Exteriores) y Louis Armand, delegado francés que presidió los trabajos referentes a la parte del Euratom.

El voluminoso informe así producido resultó una yuxtaposición de diferentes piezas, y a su terminación pareció evidente que no podía servir de base para la redacción de los tratados. "Spaak, sabiamente hizo volver a los expertos a sus países y encomendó a dos personas -Uri y Von der Groeben- la preparación de un informe sintético. En pocas semanas, en el ambiente tibio del invierno de Niza, el documento quedó

terminado, y fue remitido a Spaak a fines de enero de 1956". Vid. Achille Albonetti, "Préhistoire des Etats-Unis de l'Europe", ob. cit., pág. 129.

- 7) En realidad, en el informe está la base de la mayor parte del Tratado de Roma. Ello puede apreciarse a la vista de un extracto del índice que no alcanza más que a los títulos y a los capítulos (y no a las secciones):

Introducción

Título I. La fusión de los mercados.

Capítulo 1. La Unión Aduanera.

Capítulo 2. Los contingentes.

Capítulo 3. Los servicios.

Capítulo 4. La agricultura.

Título II. Una política del Mercado Común.

Capítulo 1. Las reglas de competencia.

Capítulo 2. La corrección de las distorsiones y el acercamiento de las legislaciones.

Capítulo 3. Las tarifas y la política de transportes.

Capítulo 4. La balanza de pagos.

Título III. El desarrollo y la política de utilización de los recursos europeos.

Capítulo 1. Los fondos de inversión.

Capítulo 2. La readaptación.

Capítulo 3. La libre circulación de los trabajadores.

Capítulo 4. La libertad de los movimientos de capital.

- 8) "Entre los Estados Unidos -se dice en la introducción del infome- que casi en todos los campos aseguran ellos solos la mitad de la producción mundial y los países que bajo un regimen colectivista se extienden a un tercio de la población del Globo aumentando su producción a un ritmo del 10 o del 15 % al año, Europa, que en otro tiempo tuvo el monopolio de las industrias de transformación y obtenía importantes recursos de sus posesiones de ultramar, ve hoy debilitarse sus posiciones exteriores, declinar su influencia, perder su capacidad de progreso, en medio de divisiones". Vid. "Informe Spaak", ob. cit., pág. 1.
- 9) "El objetivo de un mercado común europeo debe ser la creación de una vasta zona de política económica común, constituyendo una potente unidad de producción, y permitiendo una expansión continuada, una estabilidad aumentada, una elevación acelerada del nivel de vida y el desarrollo de las relaciones armónicas entre los Estados que reúne... Esta fusión de los mercados abrirá salidaslo suficientemente vastas para el empleo de técnicas más modernas. Existen ya producciones que exigen medios tan enormes o maquinas de un rendimiento tal que ya no están a la medida de un mercado nacional aislado. Pero, sobre todo, en muchas ramas de la industria, los mercados nacionales no ofrecen la posibilidad de alcanzar la dimensión óptima más que a las empresas que disponen de un monopolio de hecho. La fuerza de un mercado

vasto reside en conciliar la producción masiva y la ausencia del monopolio". Vid. "Informe Spaak", ob. cit., págs. 3 y 4.

- 10) "Un verdadero mercado común no es realmente alcanzable más que por un grupo limitado de Estados... Un mercado común no se opone al resto del mundo ni disloca la división internacional del trabajo sino que, por el contrario, da a estas economías reunidas la fuerza necesaria para disminuir el proteccionismo de la zona en la cual se extiende, contribuyendo así a la rebaja general de las barreras aduaneras en el mundo". Vid. "Informe Spaak", ob. cit., pág. 4.
- 11) ¿Por qué dos tratados -CEE y Euratom- y no uno solo? O aún más ¿por qué no se refundieron los nuevos proyectos con las realizaciones ya consolidadas de la CECA? La razón fundamental de esa dicotomía fue la desconfianza en el triunfo de los proyectos europeístas. A pesar de la Conferencia de Venecia, de mayo de 1956, y de la aprobación del Informe Spaak, eran mucho los que pensaban que la Asamblea Nacional Francesa no aprobaría el Tratado de la CEE. Para salvar algo de la nueva ola pro unificación europea, muchos políticos -y entre ellos fundamentalmente Monnet y los hombres de la CECA- creyeron aconsejable separar los dos proyectos; se pensó que al menos el Euratom pasaría la dura prueba de la Asamblea francesa. La crisis de Suez vino a cambiar por completo la situación. En diciembre de 1956, un mes después del desembarco franco-inglés en Egipto, el Gobierno francés hizo saber que estaba dispuesto e incluso que se mostraba favorable a la presentación simultánea de los dos tratados en el Parlamento.
- 12) En realidad, la cuestión aduanera no planteó problemas serios a los negociadores del Tratado, pues ya en el Informe Spaak quedó prácticamente resuelta. Vid. "Informe Spaak", ob. cit., especialmente págs. 28 y sgs.

Esta nueva propuesta dilatoria británica originó una larga serie de debates que sólo terminaron -gracias a la firmeza de Francia- en diciembre de 1958. El mejor resumen de tan largas negociaciones es el oficial: OECE, "Rapport sur la possibilité d'instituer une Zone de Libre Echange en Europe. Rapport préparé pour le Conseil par un Groupe de Travail special, 1957-1958", París, 1959.

- 13) Tratado de Roma, art. 3. Las citas y referencias del Tratado las haremos siempre sobre una edición oficial, en francés "Traité instituant la Communauté Economique Européenne et documents annexes", s/f. Cuando se citen los artículos se dirá sólo Tratado; cuando además se citen las páginas, se dirá: "Traité...", ob. cit.
- 14) Tratado, art. 4.

- 15) Ibidem, art. 226. Hasta la fecha, han hecho uso de la cláusula de salvaguarda Italia (repetidamente) y Alemania. Concretamente, Italia solicitó autorización para, durante un cierto período, aislar del exterior (por medio de prohibiciones de importación) sus mercados del azufre y de la seda, productos en los cuales el aumento de contingentes y las reducciones arancelarias habrían tenido consecuencias muy graves. Para otros dos productos -ácido cítrico y calcio- Italia ha solicitado la suspensión temporal de los aumentos de contingentes y de la reducción de derechos de aduanas. En todos los casos citados, Italia obtuvo autorización de la Comisión, si bien a condición de presentar y cumplir los correspondientes "Programas de saneamiento" en los sectores afectados.

Por su parte, Alemania solicitó y obtuvo autorización para imponer un prélèvement a las importaciones de pan y pasta de panadería provenientes de Bélgica y Holanda, habida cuenta de las diferentes circunstancias de competencia de las industrias de panificación de Alemania y los otros dos países indicados. Vid. CEE, Commission, "Quatrième Rapport Général sur l'activité de la Communauté" (du 16 mai 1960 au 30 avril 1961), julio 1961, publicado por los "Services des Publications des Communautés Européennes" (1006*/1/VI/1961/5), págs. 50 y sgs. En lo sucesivo este informe será citado simplemente por "4º RGAC".

- 16) Vid. Tratado, art. 8.4.
- 17) Ibidem, art. 240.
- 18) Vid. Tratado, art. 227.1.
- 19) Ibidem, art. 227.3.
- 20) Ibidem, art. 227,2.
- 21) Vid. la comunicación fechada en Bruselas el 4 de enero de 1963, que lleva por título "Le Gouvernement Algerien souhaiterait le maintien provisoire des dispositions du Traité de Rome", en "Le Monde", Nº del 5 de enero de 1963.
- 22) CEE, Commission, "5ème RGAC", ob. cit., pág. 228
- 23) "Bulletin de la CEE", año séptimo, Nº 2, febrero 1964, pág. 20.
- 24) Vid. "Protocole relatif à l'application du Traité instituant la Communauté Economique Européenne aux parties non européennes du Royaume des Pays Bas", en "Traité...", ob. cit., págs. 265 y sgs.
- 25) Vid. "Déclaration d'intention en vue de l'association à la Communauté Economique Européenne du Surinam et des Antilles Néerlandaises", en "Traité...", ob. cit., pág. 342.

26) La asociación del Surinam a la Comunidad entró en vigor el 1 de septiembre de 1962. La de las Antillas Neerlandesas se hizo efectiva, con un régimen en principio muy favorable para los productos petrolíferos refinados en aquellas islas. Vid. CEE, Commission, 6^{ème} RGAC, ob. cit., págs. 226 y 227.

27) Vid. Tratado, art. 237.

28) Vid. el Informe Birkelbach en la sección "Documentos" del Boletín de la Agencia Europe, noviembre 1962.

En mayo de 1964, el Gobierno italiano presentó al Consejo de la CEE un memorandum sobre la "política global" de la Comunidad en relación con terceros países, muy similar en contenido al Informe Birkelbach. La tesis básica de este Informe es que "la asociación no puede ser para los países europeos más que una etapa transitoria para la adhesión. Vid. Boletín de la Agencia Europe, N^º 1837, 11 de mayo de 1964.

29) Con el nombre de "Declaración de Bonn" se conoce el acuerdo a que llegaron los jefes de Estado y de Gobierno de los Seis, reunidos en la capital de la República Federal de Alemania el 18 de julio de 1961. La Declaración tiene una gran importancia por ser el primer documento oficial donde las máximas autoridades de los países de la CEE expresaron sus propósitos políticos:

a) dar cuerpo a la voluntad de unidad política implícita en los tratados de constitución de las Comunidades europeas...

b) de reunirse a intervalos regulares para confrontar los puntos de vista, acordar políticas y alcanzar una posición común, a fin de favorecer la unidad política de Europa reforzando la Alianza Atlántica...

c) encargar a la comisión preparatoria que le someta propuestas sobre los medios que más rápidamente puedan dar un carácter estatutario a la unión de sus pueblos.

Vid. la Declaración íntegra en la Sección "Documentos" del Boletín Europe del de mayo de 1961.

30) Vid. CEE, Commission, 5^{ème} RGAC, ob. cit., págs. 15 y sgs.

31) Hasta ahora, las peticiones de adhesión cursadas al presidente del Consejo de la CEE han sido cuatro: República de Irlanda (31 de julio de 1961), Reino Unido de Gran Bretaña y el Norte de Irlanda (9 de agosto de 1961), Dinamarca (10 de agosto de 1961) y Noruega (10 de mayo de 1962).

32) Vid. 5^{ème} RGAC, ob. cit., págs. 224 y 225.

33) Vid. CEE, Commission, "Rapport au Parlement européen sur l'état des négociations avec le Royaume-Uni", (8082/1/III/1963/5), Bruselas, 1962, 102 págs.

- 34) El ya citado en la nota número 24.
- 35) En el Acta final de la Conferencia Intergubernamental para el Mercado Común y el Euratom, los seis Estados miembros, en vista de los especiales lazos económicos que unían a Francia e Italia con determinados países, se declararon dispuestos a proponer la apertura de negociaciones a los Estados independientes de la zona del franco (Marruecos, Túnez, ...) y al Reino de Libia, con vistas a la conclusión de convenciones de asociación económica a la Comunidad. Nótese que en este caso se habla de convenciones, que es la misma palabra empleada en la asociación con los PTOM, en tanto que en el artículo 238 se hace referencia a acuerdos. Parece inferirse de ello, que la asociación prevista en estos casos, aunque realizable en los términos del artículo 238, se vislumbraba en términos económicos muy similares a los establecidos con los PTOM. Vid. "Déclaration d'intention en vue de l'association à la Communauté Economique Européenne du Royaume de Libye" y "Déclaration d'intention relative à la Somalie actuellement sous tutelle de la République Italienne", en "Traité...", ob. cit., págs. 340 y 341.
- 36) El acuerdo comercial CEE-Irán fue firmado el 14 de octubre de 1963 (Vid. "Bulletin de la CEE", año sexto, Nº 11, noviembre de 1963, págs. 10 y sgs.) y el acuerdo CEE-Israel, el de mayo de 1964. Vid. "Bulletin de la CEE", año séptimo, Nº 6, junio 1964, págs... y sgs. Actualmente, la CEE mantiene negociaciones comerciales con el Líbano, Túnez, Marruecos, Nigeria y Africa Oriental, que podrán terminar o no con la conclusión de acuerdos formales.
- 37) Vid. "Accord créant une association entre la Communauté Economique Européenne et la Grèce et Documents Annexes", edición oficial, s/f, 143 págs. Existen por lo menos dos traducciones españolas del acuerdo: la primera en el Nº 339, noviembre 1961, de "Información Comercial Española", págs. y sgs., la segunda en el Vol. Nº de Documentación económica.
- 38) Vid. "Accord créant une association entre la Communauté Economique Européenne et la Turquie", texto bilingüe en francés y turco, impresos en Turquía, s/f, 42 págs.
- 39) España presentó su solicitud el 9 de febrero de 1962 y la reiteró en carta del 14 de febrero de 1964. El 2 de junio de este mismo año, el Consejo de la CEE contestó a la petición española en los siguientes términos: "El Consejo, de acuerdo con su política constante, ha autorizado a la Comisión a abrir conversaciones con el Gobierno español, cuyo objeto será el de examinar los problemas económicos que a España plantea el desarrollo de la Comunidad Económica Europea y encontrar soluciones adecuadas".

CAPÍTULO IV
LOS FUNDAMENTOS DE LA COMUNIDAD
ECONOMICA EUROPEA

SUMARIO:

1. La libre circulación de mercancías.
 - 1.1. La unión aduanera.
 - 1.1.1. El desarme arancelario.
 - 1.1.2. La construcción de la Tarifa Exterior Común (TEC).
 - 1.2. La supresión de las restricciones cuantitativas en el área de la CEE.
2. La agricultura. El desarrollo de la política agrícola común: los reglamentos comunitarios.
 - 2.1. Cereales.
 - 2.2. El mercado del arroz.
 - 2.3. Productos ganaderos: carne de cerdo, huevos y carne de aves.
 - 2.4. El sector de la carne vacuna.
 - 2.5. El sector de los productos lácteos.
 - 2.6. Productos nortifrutícolas.
 - 2.7. El mercado vitivinícola.
 - 2.8. Disposiciones de carácter general: reglas de competencia, reglamento financiero y precios mínimos.
 - 2.9. Resumen y perspectivas.
3. La libre circulación de personas, servicios y capitales.
 - 3.1. La libre circulación de trabajadores.
 - 3.2. El derecho de establecimiento.
 - 3.3. Los servicios.
 - 3.4. El libre movimiento de capitales.
4. Los transportes.

NOTAS.

- - - - -

1. La libre circulación de mercancías

El establecimiento de los fundamentos de la comunidad es el objeto de la parte II del Tratado de Roma que incluye los mecanismos básicos de creación y garantía del funcionamiento del Mercado Común: disposiciones sobre libre circulación de mercancías, con la creación de la unión aduanera y la eliminación de todas las restricciones cuantitativas intracomunitarias; bases para el establecimiento de una política común en todo lo referente a la agricultura y los transportes; finalmente, las medidas para llegar a la libre circulación de personas, servicios y capitales.

Empecemos, pues, con el análisis de las disposiciones sobre libre circulación de mercancías.

La creación del mercado común supone construcción de la unión aduanera y la eliminación paralela de todas las restricciones cuantitativas al comercio dentro de la misma. El cuadro Nº 1, contiene una síntesis de las medidas arancelarias y de la eliminación de contingentes, ordenadas cronológicamente en la forma en que fueron previstas en el tratado.

1.1. La unión aduanera

La unión aduanera se realiza mediante la supresión de las barreras arancelarias intracomunitarias (desarme arancelario) y por medio del establecimiento de un arancel exterior común. Por separado analizaremos ambas actuaciones.

1.1.1. El desarme arancelario

Deseosos de no comprometer el éxito de su operación, los negociadores del Tratado de Roma fijaron un período mínimo de 12 años (extensible a 15 como ya vimos) para realizar el desarme arancelario entre los Estados miembros (1).

En el Tratado se preveía que en la primera etapa se rebajaría un 30 %, otro 30 % en la segunda y el resto en la tercera, en la forma expresada en nuestro cuadro Nº 1, es decir, dentro de cada una de las dos primera etapas, las rebajas se habrían de hacer fraccionándolas en tres partes del 10 % cada una.

Esos porcentajes -excepto el primer 10 % de la primera etapa- se miden en el Tratado (2) en lo que podríamos llamar recaudación aduanera teórica en el año-base 1956. Es decir, en cada Estado miembro el valor resultante de multiplicar la cifra de importación de los restantes Estados miembros en el año 1956, por sus correspondientes derechos-base (los vigentes en 1 de enero de 1957). Con este sistema, cada Estado disponía, en principio, de la posibilidad de seleccionar sus reducciones -para hacerlas más fuertes en los productos menos sensibles y con ello amortiguar inicialmente las rebajas en los sectores menos competitivos- con tal que la incidencia de tales reducciones en la recaudación teórica de 1956 cubriese los porcentajes más arriba indicados. Claro es que las posibilidades de seleccionar quedaban limitadas por la obligatoriedad de llegar en todos y cada uno de los productos a una rebaja como mínimo del 25 % del derecho-base al final de la primera etapa y el 50 % al término de la segunda (3).

**Actuaciones para la libre circulación de mercancías previstas
en el Tratado de Roma**

Etapas y fechas de las actuaciones	Reducciones intracomunitarias		Reducción de las diferencias entre los derechos de los aranceles nacionales y los del Arancel Exterior Común (en %)	Aumento de los contingentes intracomunitarios			
	Reducción de la total recaudación aduanera teórica de 1956 calculada con los derechos vigentes en 1957 (en %)	Reducción mínima en el derecho de cada posición arancelaria (derecho-base: el vigente en 1.I.1957 (en %))		% de aumento de los cupos globales:		Cupos antes inexistentes o menores del 3% de la P.N.	
				En total y en relación con el valor del año anterior	Aumento mínimo en todo o en parte global	Incremento en % sobre el año anterior	En relación con la P.N.
1ª Etapa:							
1-I-1958 ...	-Entrada en vigor del Tratado-			-Entrada en vigor del Tratado-			
1-I-1959 ...	10	5	-	20	10	-	3
1-I-1960 ...	-	-	-	20	10	-	4
1-VII-1960 .	10	5	-	-	-	-	-
1-I-1961 ...	-	-	-	20	10	-	5
31-XII-1961.	10	5	30	20	10	-	-
Tot.1ª Etapa	30	25	30	107,3	46,4		5
2ª Etapa:							
1-I-1962 ...	-	-	-	-	-	15	5,75
1-I-1963 ...	-	-	-	20	10	15	6,60
1-VII-1963 .	10	5	-	-	-	-	-
1-I-1964 ...	-	-	-	20	10	15	7,59
1-I-1965 ...	-	-	-	20	10	15	8,72
1-VII-1965 .	10	5	-	-	-	-	-
31-XII-1965.	10	5	30	-	-	-	-
Tot.2ª Etapa	30	25	30	77,9	15,3		3,72
Tot. al terminar la 2ª Etapa	60	50	60	185,2	61,7		8,72
3ª Etapa:							
1-I-1966 ...	{ sin determinar en el Tratado }			20	10	15	10,02
1-I-1967 ...				20	10	15	11,52
1-I-1968 ...				20	10	15	20,00
1-I-1969 ...				20	10	-	-
31-XII-1969.				-	-	-	-
Tot.3ª Etapa	40	50	40				
Total al terminar la 3ª Etapa	100	100	100	Supresión de todos los contingentes intracomunitarios			

Esta limitación y las dificultades prácticas y políticas que cabía esperar como consecuencia de las presiones de los empresarios sobre la Administración, hicieron que en la realidad se haya aplicado siempre el sistema mucho más simple de las rebajas lineales, esto es, aplicar el mismo porcentaje de reducción sobre el derecho-base de todos y cada uno de los productos de cada uno de los aranceles (4).

Además de los derechos de aduana a la importación, en el tratado está prevista la supresión paralela de los impuestos de efecto equivalente a los de aduana (5) y de los impuestos de carácter fiscal que se perciben en aduana, si bien estos últimos, en vez de suprimirse, pueden convertirse en impuestos indirectos siempre que ello no signifique una discriminación o protección encubierta (6). La supresión de los derechos a la exportación -que apenas ofrecía dificultades- había de quedar completamente resuelta al término de la primera etapa (7).

El sistema de reducciones arancelarias intracomunitarias se vio muy flexibilizado con la cláusula de aceleración según la cual los Estados miembros se declaran dispuestos a reducir sus derechos de aduana respecto de los otros Estados miembros a un ritmo más rápido que el ya expuesto, siempre que su situación económica general y la situación del sector interesado se lo permitan (8). De esta cláusula ya se ha hecho uso, debido a la excelente ocasión suministrada por la coyuntura alcista que ha predominado a lo largo de toda la primera etapa de aplicación del tratado (9) y (10). El 31 de diciembre de 1960, se llevó a cabo una rebaja no prevista de un 10 % para todos los productos industriales y del 5 % para los productos agrícolas no liberados, para los cuales la protección cuantitativa parecía suficiente. Con ello, al terminar la primera etapa, en vez de haberse alcanzado un nivel general de rebajas con respecto a los derechos-base del 30 %, se llegó al 40 % en los productos industriales, al 35 % en los productos agrícolas no liberados y al 30 % en los agrícolas liberados (11). El 1º de julio de 1962, (y en virtud de una Decisión del Consejo de fecha 15 de mayo de 1962), se hizo uso nuevamente de la cláusula de aceleración para rebajar un nuevo 10 % en los aranceles de los productos industriales y un 5 % en el de algunos productos agrícolas liberados que no habían sido afectados por la aceleración de 1960 (34 bis). La situación al 1 de julio de 1964 es la siguiente: reducción del 70 % en los productos industriales del para los agrícolas liberalizados y del para los no liberalizados.

La Comisión se muestra muy optimista en cuanto al uso de la cláusula de aceleración, hasta el punto de que el proyecto actual es llegar a la plena supresión de los derechos intracomunitarios el 1 de enero de 1967, es decir, 3 años antes de cumplir el período mínimo de 12 años previsto en el tratado (13).

1.1.2. La construcción de la Tarifa Exterior Común (TEC)

Como ya indicamos más arriba, en el proceso de constitución de la unión aduanera, al mismo tiempo que se suprimen los derechos arancelarios intracomunitarios, se establece un Arancel Exterior

Común (conocido en los medios internacionales con el nombre de Tarif Extérieur Commun o TEC en siglas) en torno a los seis países de la Comunidad. En el momento de firmar el Tratado de Roma, el Arancel Exterior Común estaba sin confeccionar, pero las bases del procedimiento para construirlo y sus principales excepciones quedaron plenamente fijadas en el Tratado.

La regla general que se siguió en la confección de la TEC es bien sencilla: sus derechos habían de situarse al nivel de la media aritmética de los derechos aplicados en los cuatro territorios aduaneros de la Comunidad en 1 de enero de 1957 (14). Sin embargo, esta regla general se acompañó de un largo número de excepciones (15) que podemos clasificar en tres grupos:

1. Excepciones derivadas de las modificaciones introducidas en el arancel italiano que poco antes de firmarse el Tratado de Roma (y ya en el curso de 1957) fue elevado un 10 % sólo para los propósitos de la creación de la CEE, a fin de partir de un nivel más elevado en el proceso del desarme arancelario frente a los demás Estados miembros.
2. Excepciones provenientes de la elevación de derechos para ciertos productos (incluidos en la lista A aneja al Tratado: químicos, textiles, maquinaria, etc.) del arancel francés, exclusivamente con vistas a promover un mayor nivel de protección en la TEC para aquellos artículos en los cuales Francia se sentía en peores condiciones de competir frente a terceros.
3. Excepciones debidas al interés de los países menos proteccionistas (Alemania y Benelux). En este sentido, se acordó que los derechos de la TEC no podrían ser mayores: del 3 % para las materias primas minerales y vegetales para la industria incluídas en la lista B aneja al Tratado; del 10 % para una serie de productos semitransformados incluídos en la lista aneja C; del 15 y el 25 % para algunos productos químicos comprendidos en la lista D y E, respectivamente.

Finalmente, de común acuerdo, los Seis elaboraron una lista (F) con los derechos definitivos que habían de tener en la TEC los principales productos agrícolas, derechos que, en general, son muy superiores a la media aritmética. En esta lista aparece el primer indicio del fuerte proteccionismo que el tratado dispensa a la agricultura. Este mismo es el sentido de la lista G que incluye un gran número de productos, principalmente agrícolas, en los cuales no pudo llegarse a un acuerdo antes de firmar el tratado. En estos productos se realizó una larga negociación de la cual salieron, en general, derechos relativamente elevados (16).

De acuerdo con la regla general de la media aritmética y teniendo en cuenta las numerosas excepciones expresadas se fue preparando el arancel exterior común que, salvo en la parte correspondiente a la citada lista G, fue aprobado en la sesión celebrada por el Consejo de Ministros de la CEE el 13 de febrero de 1960.

En el Tratado se prevé la gradual aproximación de los aranceles de los cuatro territorio aduaneros a la Tarifa Exterior Común, siguiendo varias reglas de una gran sencillez. La diferencia -en más o en menos- entre el derecho vigente en el arancel nacional en 1º de enero de 1957 y el establecido en la TEC para cada posición, se reduce en un 30 % al final de la primera etapa (17), en otro 30 % al término de la segunda y queda plenamente alineado con el arancel aduanero común, lo más tarde al final del período transitorio (18). Conforme a estas reglas, la primera aproximación de los aranceles nacionales a la TEC se ha operado en dos fases: el 31 de diciembre de 1960 para los productos industriales (19) y el 31 de diciembre de 1961 para los agrícolas incluidos en el anejo II (20).

Como en el caso de la supresión de derechos intracomunitarios, en la aproximación a la TEC también se previó una cláusula de aceleración (21) de la cual la Comunidad hizo uso en 1963. Conforme a ella, la segunda aproximación entró en vigor el 1 de julio de 1963, es decir con dos años y medio de adelanto sobre lo previsto en el tratado (23).

Una vez constituida -o en curso de constitución- la unión aduanera, la Comisión adquiere plena soberanía en lo referente a contingentes arancelarios libres de derecho o con un derecho más reducido que el de la TEC. En principio, los contingentes sólo pueden concederse para los productos de las listas B, C, D, E y G y para los productos del anejo II (productos agrícolas). La justificación de los contingentes debe basarse en: el carácter tradicional de los suministros (listas B, C y D), que no existen perjuicios visibles como consecuencia de un cambio en las fuentes de aprovisionamiento (listas E y G), que la producción comunitaria es insuficiente para cubrir todas las necesidades internas pudiendo ello causar perjuicios a una industria transformadora (listas E y G) o al consumidor (anejo II) (23).

Una vez establecida oficialmente la Tarifa Exterior Común y prevista ya la primera aproximación en ella para el 31 de diciembre de 1960, la Comunidad, conforme a lo previsto en el art. XXIV-6 del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, ofreció a las partes contratantes del GATT la renegociación en la V Conferencia Arancelaria (que se inició el 12 de septiembre de 1960) las concesiones que habiendo sido otorgadas anteriormente por los seis Estados miembros y consolidadas en sus aranceles nacionales, habían de verse afectadas por la aproximación a la TEC.

Esta renegociación de la TEC fue llevada a cabo por una delegación de la Comunidad, constituida por la Comisión y asistida por un Comité especial nombrado por el Consejo (24).

El buen fin de la renegociación en la cual se hicieron concesiones (en su inmensa mayoría meras consolidaciones al nivel actual) que cuesten el 80 % de la cifra de comercio de la CEE con los países del GATT en 1958, equivalió al reconocimiento de la Tarifa Exterior Común por las partes contratantes del GATT, lo cual le da una especial firmeza. Por otra parte, en la llamada Ronda Dillon, se hicieron numerosas reducciones del 20 % entre las

partidas arancelarias para las cuales la primera aproximación a la TEC se había hecho sobre la base de unos derechos comunitarios reducidos en un 20 %.

Antes de terminar con esta breve exposición de lo que representa la unión aduanera, debemos preguntarnos cuál es el significado económico de la Tarifa Exterior Comun. La TEC comprende 2.893 posiciones, número relativamente reducido si se le compara con el de ciertos aranceles nacionales (Italia, 7.617; España, 3.500). En general, los derechos de la TEC no alcanzan un nivel muy alto. Su protección media ponderada (con base en las importaciones de la CEE en 1958) se eleva al 7,4 %. Este último coeficiente -dicen las autoridades de la Comunidad- pone de relieve que, en general, la confección de la TEC, según el sistema de media aritmética, ha sido más favorable para los terceros países de lo que habría resultado en caso de haberse seguido el sistema de media ponderada posición, sistema con el cual habría resultado una protección media ponderada del 9,1 %.

Como es natural, la protección media ponderada resultante de aplicar la TEC es muy distinta según las categorías de productos: es casi nula para las primeras materias, muy baja para los semi-transformados (5,9 %), más elevada para los bienes de equipo y otros productos industriales (13,6 a 17,2 %). Como era de esperar, los derechos más altos se reservan para los productos agrícolas alimenticios; no es extraño por tanto que si se los excluye del cómputo la protección media descienda al 5,5, %; por el contrario, incluidos los productos alimenticios y excluyendo las primeras materias, la media llega al 12 %.

La Comisión de la CEE ha insistido en que la incidencia de la TEC es sensiblemente inferior a la del arancel británico (se entiende que en su columna de derechos de nación más favorecida). Esto es especialmente cierto en lo que a productos industriales se refiere, para los cuales la protección media ponderada, se dispensa la TEC, es 5 puntos inferior para los bienes de equipo y 2 puntos más baja para los demás productos industriales (25).

1.2. La supresión de las restricciones cuantitativas en el área de la CEE

El dispositivo del tratado para la supresión de las restricciones cuantitativas es análogo al ya estudiado para la formación de la unión aduanera de la cual es el lógico complemento; de poco habría servido la supresión de las barreras arancelarias, si se hubiera mantenido la autonomía de cada país en lo referente a contingentes y demás medidas de efecto equivalente.

Pero con ser análogos los procedimientos del desarme arancelario y del contingente (este último también puede seguirse con todo detalle en el cuadro Nº 1), las bases de partida eran muy distintas, pues así con el terreno de las reducciones arancelarias todo estaba por hacer a escala CEE, en lo referente a contingentes ya era mucho lo avanzado a escala europea por medio de la OECE, como vimos en el apartado 3.2. del capítulo II (26).

En principio -se dice en el tratado-, todos los contingentes intracomunitarios y medidas de efecto equivalente (obstruccionismo administrativo, calendario, etc.) deben desaparecer antes de finalizar el período de transición (27). Como primera medida para proceder a esa supresión, se globalizan los cupos bilaterales todavía existentes entre los Estados miembros un año después de entrar en vigor el tratado (1 de enero de 1959); el volumen total de los cupos globales (28) se eleva anualmente en un 20 %, si bien existe -como en el caso del desarme arancelario- la posibilidad de seleccionar, según la sensibilidad de las mercancías, ya que el mínimo obligatorio de aumento anual en cada uno de los cupos globales es sólo del 10 %. Al final de los 10 años de funcionamiento del tratado, todos los contingentes globales deben suponer como mínimo un 20 % de la producción nacional, independientemente de que se hubiesen prorrogado o no las etapas del período transitorio.

Respecto de las mercancías para las cuales en 1 de enero de 1959 no había cupos bilaterales o cuando la suma del valor de ello era inferior al 3 % de la producción nacional (29)..., es decir para las mercancías más sensibles el procedimiento establecido en el tratado es mucho más lento, a fin de amortiguar los efectos de la liberalización. A tales propósitos obedece la fijación de una base de partida en 1 de enero de 1959, cifrada en cupos globales iguales al 3 % de la producción nacional. Al año siguiente esos cupos globales se elevan al 4 % y al 5 % un año después, siempre -se desprende del tratado- en términos de % de la producción nacional en el año inmediato anterior. En la segunda y tercera etapas, esos contingentes globales del 5 % de la producción nacional en 1961, se amplían anualmente -como mínimo- en un 15 % de su valor con respecto al año precedente.

Estos aumentos del 15 % anual tienen el carácter de mínimos, pues con ellos, como puede apreciarse en nuestro cuadro Nº 1, no puede cumplirse la obligación -que es general para todos los cupos globales- de que el valor total de cada uno de ellos en 1 de enero de 1968 sea igual o mayor que el 20 % de la producción nacional. En cualquier caso, cuando la Comisión compruebe que la importación de un producto en el curso de dos años consecutivos ha sido inferior el contingente abierto, este contingente global debe ser suprimido (30).

Finalmente, en el capítulo del tratado referente a restricciones cuantitativas, figuran tres cláusulas paralelas a las que ya vimos para los aranceles, en el estudio de la unión aduanera: 1ª) posibilidad de mantener ciertas restricciones, si unánimemente lo considera necesario la Comisión (31), 2ª) supresión de las restricciones cuantitativas a la exportación, lo más tarde al final de la primera etapa (32) y 3ª) cláusula de aceleración (33). Precisamente la existencia de esta última y su empleo aprovechando la excelente coyuntura de la primera etapa de aplicación del Tratado, permitió una importante aceleración en el programa previsto. En su decisión de 12 de mayo de 1960 (34), el Consejo de Ministros de la CEE decidió:

12. Suprimir el 31 de diciembre de 1961 todas las restricciones cuantitativas intracomunitarias para los productos industriales.

- 2ª. Aumentar en 1961 cada uno de los contingentes globales de productos agrícolas, necesariamente en un 20 % (35) haciéndolos llegar en 1 de enero de 1961, en todo caso el 5,2 % de la producción nacional, en vez de al 5 % establecido en el Tratado.
- 3ª. Establecer la posibilidad de importar los productos no incluidos en ningún cupo global (36), por lo menos en una cifra igual a la media de importaciones 1955-57 (aumentada en un 10 % para cada uno de los años 1959, 1960 y 1961), cuando esa media sea superior al tanto por 100 de la producción.
- 4ª. Conectar la cuestión de los contingentes de productos del agro con la redacción de los oportunos reglamentos agrícolas.

En realidad, la decisión de aceleración del 12 de mayo de 1960 equivalió a la plena resolución de los problemas de contingentación dentro del área CEE; se eliminaron prácticamente todas las trabas al comercio de productos industriales a partir del 1 de enero de 1962 (37 y 38 bis), el grueso del problema de los contingentes de productos agrícolas se transfirió a la Política Agrícola Común, cuyos primeros reglamentos entraron en vigor en 1962, como tendremos ocasión de ver en los apartados siguientes.

El haber resuelto los problemas contingentarios fundamentales ha hecho que la Comisión se preocupe mucho más por los problemas prácticos de la libre circulación de mercancías: medidas de efecto equivalente a los contingentes y reglamentaciones técnicas. "Para que el mercado común pueda funcionar y para que la abolición de los controles físicos en las fronteras sea posible en un plazo previsible -declaró la Comisión- conviene suprimir las barreras administrativas que obstaculizan el intercambio". Entre tales barreras destacan las licencias o declaraciones de importación (incluso aunque se concedan automáticamente) y las trabas al acceso a los mercados públicos de las poblaciones. Por otra parte, existe una multitud de cuestiones de carácter técnico que están reglamentadas de muy diferente manera en los distintos Estados miembros, lo cual es el origen de un gran número de dificultades en la libre circulación de las mercancías. Se pueden citar especialmente las disposiciones referentes a composición, embalaje, denominaciones y control de los productos alimenticios y farmacéuticos, protección fitosanitaria, legislaciones veterinaria y de semillas, etc. La Comisión ha acometido la tarea de armonizar o uniformar las normas referentes a todas estas cuestiones (38).

2. La Agricultura. El desarrollo de la Política Agrícola Común

En principio, en el Tratado de Roma, los productos agrícolas quedan sometidos al régimen relativamente simple de los productos industriales (39), pero con un extenso número de excepciones y complementos cuya justificación está basada en el hecho de que el proteccionismo agrícola es mucho más complicado y difícil de desmontar que el industrial. En el momento de negociarse el Tratado de Roma, los productos industriales no contaban con otra protección que la derivada de los derechos aduaneros y los contingentes.

Para los agrícolas, además de los derechos y los contingentes, existían otras muchas restricciones, provenientes de las distintas formas de organización de los diferentes mercados agrícolas, cuyas características son menos homogéneas que en el caso de los mercados de productos industriales. Estas restricciones especiales para los productos agrícolas eran fundamentalmente, el comercio de Estado, los calendarios y los precios mínimos.

Para evitarse complicaciones, los Seis podrían haber excluido del Mercado Común los productos agrícolas, tal como más tarde hicieron los Siete en su Área de Libre Cambio. Pero ello no era posible -y nadie lo intentó- por dos razones esenciales. La primera, por el enorme interés que desde el principio mostraron ciertos Estados con agricultura exportadora (Holanda, Francia e Italia) por obtener unas bases comunitarias que permitiesen la ampliación del mercado para los productos de sus agriculturas. En segundo término, por la necesidad -admitida por todos- de superar la enorme contradicción que de hecho habrían representado unas industrias liberadas y sometidas a la competencia intracomunitaria, junto a unas agriculturas estrictamente nacionales, con amplias diferencias de precios entre sí y, por ello, con incidencias muy distintas en los salarios reales de los obreros industriales (40).

La enorme complejidad de los mecanismos de la política agrícola de cada uno de los Seis (41), sus implicaciones de política interior y de celeridad imprimida a las negociaciones de las que nació la CEE, impidieron que las normas particulares sobre la integración agrícola quedaran desarrolladas en el Tratado de Roma. Sólo hubo tiempo para formular unos fines de carácter programático, establecer las bases de una política agrícola común y fijar el procedimiento de la elaboración de la misma.

Los fines que en materia agrícola persigue el Tratado de Roma son bien conocidos: acrecentar la productividad, hacer posible un nivel de vida equitativo para la población rural, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los aprovisionamientos y asegurar precios razonables para los consumidores (42).

La prosecución de tales objetivos constituye la razón de ser de la política agrícola común (43), cuyas bases pueden sintetizarse del modo siguiente:

- durante el período transitorio, se admite el uso de ciertas formas de proteccionismo, especialmente del sistema de precios mínimos que se regule expresamente (44).
- el desarrollo de los intercambios de productos en el interior de la Comunidad queda asegurado teóricamente durante el período transitorio (y hasta que no se establezcan reglas comunes, coordinación obligatoria de las organizaciones nacionales o una organización europea) merced al sistema de contratos a largo plazo de compra-venta entre países miembros (45).
- las reglas de competencia (artículos 85 a 92 del Tratado) no se aplican en el sector de la Agricultura mas que en la medida que expresamente determine el Consejo de Ministros (46).

- se prevé el gradual establecimiento de una organización común de los mercados agrícolas, por medio de reglas de competencia comunes, de la coordinación de las diversas organizaciones nacionales de mercado o a través del establecimiento de una organización europea (47) de mercado. Para sentar las bases de todo ese amplio dispositivo, el propio Tratado convoca una conferencia ad hoc de Estados miembros (48).

El procedimiento para desarrollar la política común, fue el aspecto agrícola que más meticulosamente se fijó en el Tratado de Roma; conforme a él se celebró la Conferencia de Stressa, y se elaboraron todos los complicados reglamentos y decisiones que vieron la luz después de la reunión de Bruselas del invierno de 1962 (diciembre 1961-enero 1962) (49) y de diciembre de 1963.

De acuerdo con el artículo 43 del Tratado, los representantes de los Estados miembros de la Comunidad se reunieron en Stressa (Italia del Norte) en julio de 1958 para iniciar los trabajos encaminados a desarrollar las bases de la política agrícola común (50). A partir de los resultados de estas conferencias -en la que ciertamente no se avanzó mucho (51)- la Comisión de la Comunidad preparó el borrador de las propuestas que el Tratado le obligaba a presentar dentro del año 1950. Tras el doble informe del Comité Económico Social por un lado y de la Comisión de Agricultura de la Asamblea Parlamentaria por otro, el 11 de diciembre, la Comisión presentó una primera elaboración de su trabajo al Consejo. Seis meses después, el 30 de junio de 1960, la Comisión entregó su informe definitivo, que ha pasado a la Historia con el nombre de "Plan Mansholt", por el nombre del Ministro holandés, entonces Vicepresidente de la Comisión, que actuó como Presidente del grupo que preparó las propuestas (52).

El Plan Mansholt estaba dividido en tres partes: la primera describía la situación y políticas agrícolas en los seis países de la Comunidad; la segunda parte se ocupaba de los principios fundamentales de la política común; la tercera, contenía las propuestas concretas de reglamentación. Brevemente nos referiremos a cada una de estas partes:

1ª. Situación agrícola y política de los Estados miembros. En su conjunto, en el momento de presentarse el Plan Mansholt, la agricultura de los países de la Comunidad cubría el 87 % del total de las necesidades agrícolas. En particular en el sector de los cereales el abastecimiento propio satisfacía el 91 % del consumo; en carne de cerdo, mantequilla, hortalizas y azúcar, la producción superaba al consumo. Los métodos utilizados en los distintos países del Mercado Común para sostener las rentas del sector agrícola eran muy diversas; variaban desde las intervenciones directas en el mercado interior (garantía de precios al productor, etc.) hasta las protecciones aplicadas en frontera (contingentes, precios mínimos, calendarios, etc.).

2ª. Los principios fundamentales de la política agrícola común. Los principios de la política común, contenidos en el Plan Mansholt, no varían fundamentalmente de los enunciados en el Tratado de Roma

y de los resultantes de la Conferencia de Stressa. Solamente es de destacar en este aspecto la aspiración, expresada en el Plan, de que en la política común debería fundirse, en un sistema equilibrado, lo mejor de cada una de las políticas nacionales previas para dar solución a los distintos problemas en el marco de las nuevas posibilidades ofrecidas por la creación de la Comunidad.

3ª. Propuestas. En su tercer apartado, el Plan Mansholt preveía la publicación de una serie de reglamentos comunitarios para ordenar el mercado de los siguientes productos: cereales, azúcar, carne de vaca, carne de cerdo, huevos, aves, leche y sus derivados, hortalizas y legumbres y vino. Para todos estos productos se formularon propuestas muy concretas en el Plan; para el arroz y las grasas solamente se anunciaba su elaboración para más adelante.

Como ya hemos adelantado, el Consejo de Ministros de la CEE recibió el Plan Mansholt en junio de 1960. Tras una breve discusión de su contenido, y dada la complejidad del mismo, el Consejo designó un comité especial destinado a estudiar el plan en su conjunto (53). Este comité introdujo múltiples retoques a lo largo de los restantes meses de 1960 y durante todo el año 1961. Finalmente, tras varias semanas de reunión en Bruselas, que totalizaron 200 horas de trabajo, el Consejo de Ministros aprobó provisionalmente, el 14 de enero de 1962, las siguientes disposiciones comunitarias para la agricultura: decisión sobre reglas de competencia; reglamento financiero; decisión sobre precios mínimos; reglamentos de cereales, carne de cerdo, huevos, aves, frutas y hortalizas y vinos; decisión acerca de los transformados de ciertos productos agrícolas.

Con ser muy importantes, los acuerdos agrícolas del 14 de enero de 1962, su mayor transcendencia se cifró en que constituían el primer paso hacia una política agrícola común: la puesta en vigor de las decisiones y reglamentos antes citados, había de ir seguida casi inmediatamente de la efectiva consolidación de la política común merced a la adopción de una segunda serie de acuerdos sobre otros sectores básicos de la economía agrícola de la Comunidad: los más importantes productos ganaderos (carne, vacuna, leche y productos lácteos) y el cereal cuya reglamentación originaba problemas más espinosos, el arroz.

La ruptura de las negociaciones de la CEE con el Reino Unido creó un evidente malestar dentro de la Comunidad. Una de las consecuencias de ese malestar fue el retraso que se originó en la adopción de nuevos acuerdos en el campo de la política agrícola común. Los reglamentos sobre arroz, carne vacuna y productos lácteos, que en principio debían haberse aprobado en la primavera de 1963, no vieron la luz hasta febrero de 1964, después de la minuciosa elaboración que siguió al acuerdo de principios alcanzados tras un nuevo "marathon agrícola" en la noche del 23 de diciembre de 1963 (54).

En el discurso que pronunció ante el Parlamento europeo pocos días después del término de esta segunda gran ronda de acuerdos,

el Sr. Mansholt no ocultó la seriedad del impasse agrícola ya superado, que se había prolongado durante muchos meses. "Sin duda -dijo Sicco Mansholt- ya habíamos creado organizaciones de mercado para alrededor del 50 % del volumen de la producción agrícola... pero a pesar de que desde 1962 la Comisión de la Comunidad había presentado propuestas para organizaciones comunes del mercado, en el sector de los productos lácteos, del arroz y de la carne vacuna, aún no se había tomado ninguna decisión por parte del Consejo. Por tanto, era urgente que el Consejo tomase sus decisiones al final de 1963" (55).

Está fuera de toda duda que por la importancia cuantitativa de los sectores afectados, y por la oportunidad del momento de su adopción -pocos meses antes de abrirse la Ronda Kennedy-, los acuerdos de diciembre de 1963 constituyen una nueva etapa muy importante en el desarrollo de la política agrícola común.

Los reglamentos aprobados por el Consejo el 14 de enero de 1962, que establecieron organizaciones comunes de mercados para los cereales, carne de cerdo, huevos, carne de aves, frutas y hortalizas y vino, englobaban el 53 % de la producción agrícola y el 23 % del total de las importaciones agrícolas de la Comunidad. Con las decisiones adoptadas por el Consejo el 23 de diciembre de 1963, se agregaron a tales organizaciones de mercado, a partir del 1 de abril del año 1964, nuevas organizaciones que cubren los sectores del arroz, carne vacuna, leche y productos lácteos, quedando para su entrada en vigor el 1 de noviembre de 1964 la política común en el sector de las grasas vegetales. Estos nuevos productos representan el 32 % de la producción agrícola de la Comunidad y el 14 % del total de sus importaciones procedentes de terceros países (56). En resumen, a finales de 1964 quedaron perfectamente reglamentados y en pleno funcionamiento organizaciones de mercados que cubren el 85 % de la producción agrícola de la CEE y el 37 % del total de sus importaciones.

A continuación, analizamos los rasgos básicos de cada uno de los principales reglamentos agrícolas.

2.1. Cereales (57)

El reglamento de cereales es la clave de toda la ordenación agrícola del Mercado Común, no sólo por la propia importancia del sector en sí (el valor de la producción bruta en 1959-60 ascendió a casi 2.500 millones de dólares), sino también por su influencia decisiva en la regulación de los productos ganaderos.

Durante el período preparatorio (que va desde el 1 de julio de 1962 hasta el final del período transitorio del Mercado Común, es decir hasta el 1 de enero de 1970), la organización del mercado de cereales estará fundada en un sistema de precios indicativos y "prélèvements" o exacciones a la importación; tal sistema es incompatible con los derechos arancelarios y demás barreras comerciales intracomunitarias o frente a terceros, que dejaron de aplicarse en el momento de entrar en vigor la nueva ordenación.

Según el reglamento, anualmente el Consejo de Ministros de la CEE fija unos límites, superior e inferior, válidos en toda la Comunidad; dentro del margen comunitario así establecido -que tiende a estrecharse cada vez más- cada Estado miembro establece unos precios indicativos base -uno para cada tipo de cereal (58)- y a partir de él (a un nivel entre el 90 y el 95 % del mismo) fija un precio de intervención (o sostenimiento); a este precio, la Organización Nacional correspondiente del Estado miembro, está obligada a adquirir todo el trigo de producción indígena que le sea ofrecido.

También a partir del precio indicativo base se fija en cada Estado miembro un precio umbral (o precio de entrada) que es mayor frente a terceros que frente a los demás Estados miembros. El precio umbral sirve de base para establecer las exacciones sobre los cereales importados; en una cantidad fija conocida con el nombre de monto a forfait (59) (prélèvement). La exacción o prélèvement en el caso de cereales importados del resto de la Comunidad es igual a la diferencia entre el precio umbral y el precio franco-frontera; en el supuesto de cereales importados de terceros países, la exacción viene dada por una cantidad igual a la diferencia entre el precio umbral y el precio CIF (60); esa diferencia está influida por el importe del monto a "forfait" (montante forfaitaire) que se fija anualmente y con un mismo nivel para todos los países de la Comunidad. El monto "forfait", determina, pues, la preferencia intracomunitaria, principio esencial en toda la política agrícola de la CEE; en pocas palabras, es un elemento proteccionista que se agrega al precio de importación de terceros países (y no de los otros Estados miembros) después de casi igualar por medio del prélèvement el precio CIF con el precio indicativo fijado en el interior. El carácter del monto a "forfait" es análogo al del gravamen porcentual, al que nos referiremos más adelante al ocuparnos de los reglamentos de carne y huevos y equivale a un derecho arancelario fácilmente modificable.

Siendo la importación y la exportación completamente posible para todos los particulares, el sistema de precios indicativos y exacciones del reglamento de cereales permite el libre juego de las fuerzas del mercado, pero sólo dentro de un margen que viene dado por el precio indicativo (límite superior) y el precio de intervención (límite inferior). El primero no puede ser sobrepasado, pues determina la entrada del trigo de importación (primero, de los otros Estados miembros y, eventualmente y más tarde, de terceros); por debajo del precio de intervención no puede caer la cotización porque a ese nivel cada organización nacional compra todo el trigo indígena que se le ofrezca.

El reglamento prevé el acercamiento progresivo de los precios indicativos de los distintos Estados miembros hasta llegar a un precio indicativo comunitario al final del período transitorio, momento en el cual será posible el establecimiento de un mercado único para los cereales; ello significa, como es lógico, la desaparición de las exacciones o prélèvements intracomunitarios. Por el contrario, en el estadio de mercado único, el sistema de exacciones prélèvements persistirá frente a terceros países, pero ya con una base plenamente comunitaria, esto es, con un precio umbral

y un precio CIF que en cada momento será idéntico en todo el ámbito de la CEE, lo cual es consecuencia lógica de la unicidad del precio indicativo -y de intervención- para todo el Mercado Común.

Para aclarar toda la explicación anterior, en el cuadro Nº 2 hacemos un resumen del sistema de precios de cereales establecido en la CEE por el reglamento comunitario (61).

El cuadro se refiere al período comprendido el 1 de octubre de 1962 y el 1 de octubre de 1963, y en él puede apreciarse cómo todos los precios indicativos básicos del apartado B están dentro de los márgenes comunitarios determinados por los límites inferior y superior registrados en el apartado A. A su vez, los precios de intervención que figuran en el apartado C están al nivel del 90-95 % de los precios indicativos básicos de B. Los precios umbral (apartado D) son todos ellos (salvo en el caso de Alemania) más bajos que el PIB (apartado B), sin duda porque el factor transporte (Ved nota 59) pesa más (salvo en el caso de Alemania donde el transporte Emmerich-Duisburg es fluvial y por tanto muy barato) que el monto a "forfait" (1 UC por Tm). Finalmente, en el apartado C hemos hecho un cálculo de la incidencia ad valorem aproximada de los prélèvements en 1962.

Como puede apreciarse, esa protección es extremadamente fuerte. Por ello no puede extrañarnos el hecho de que en el examen del reglamento de cereales que se llevó a cabo

	<u>Trigo</u>	<u>Cebada</u>	<u>Centeno</u>	<u>Avena</u>	<u>Maíz</u>
A. Límites comunitarios:					
Superior					
Inferior					
B. Precios Indicativos Básicos:					
Alemania					
Bélgica					
Francia					
Holanda					
Italia					
Luxemburgo					
C. Precios de Intervención:					
Alemania					
Bélgica					
Francia					
Holanda					
Italia					
Luxemburgo					
D. Precios-umbral:					
Alemania					
Bélgica					
Francia					
Holanda					
Italia					
Luxemburgo					

E. Monto a forfait

F. Precio CIF, aproximado,
puerto atlántico europeo . .

G. Protección ad valorem
efectiva($\frac{D-F+E}{F} \cdot 100$):

Alemania
Bélgica
Francia
Holanda
Italia
Luxemburgo

en el segundo Comité del GATT, en julio de 1962, los terceros países exportadores tradicionales de grano hicieron una dura crítica del nuevo proteccionismo implantado por la CEE (62). Algunos de los países exportadores sostuvieron la tesis de que el reglamento de cereales no sólo asegura una protección análoga a la preexistente en los países de la Comunidad, sino que además contiene elementos restrictivos adicionales, desde el momento en que la incidencia ad valorem resultante de aplicar el sistema de prélèvements es más fuerte que la incidencia derivable de los derechos de la TEC o de los antiguos aranceles nacionales. En el curso del referido examen se citó el caso concreto de Francia donde el prélèvement en el mes de agosto de 1962 representó un gravamen equivalente al 66 % del precio CIF, en el caso del trigo, y del 39 % en el caso de la cebada; en Alemania, por las mismas fechas la incidencia del prélèvement era del 106 % para el trigo y del 90 % para la cebada.

No cabe duda de que con un sistema tan proteccionista los terceros países quedan privados de toda posibilidad de aumentar sus exportaciones a medida que mejoren su eficiencia y disminuyan sus precios. De ahí la conclusión que se extrae del informe del GATT en este punto concreto: el reglamento pone a la producción de la Comunidad al abrigo de la competencia en precio de los suministrados del exterior, al garantizar a los agricultores del Mercado Común la compra de sus productos por parte de los organismos nacionales de intervención. Las posibles dificultades derivables de ese sistema de compras obligatorias se resuelven también en el reglamento: en el supuesto de que las compras alcanzasen niveles excesivos, sería posible aplicar restricciones cuantitativas a la importación.

En resumen, si el reglamento como consecuencia -y ello parece previsible- de un aumento, en el grado de autoabastecimiento de la CEE, los países tradicionalmente exportadores al Mercado Común pueden quedar relegados al papel de suministradores ocasionales, de apoyo en los años de cosechas verdaderamente malas. Y aún más, el sistema de devoluciones (restitutions) a la exportación, que no es otra cosa que un sistema de subvenciones, puede provocar perjuicios a los países tradicionalmente exportadores, que se

sierten preocupados por esta institucionalización de la práctica de subvenciones totalmente contraria al espíritu y la letra del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

2.2. El mercado del arroz

El Reglamento del Consejo Nº 16/64 de 5 de febrero de 1964, tiene como fin el establecimiento gradual de una organización comunitaria del mercado de arroz (63). El sistema elegido para ello es muy parecido al de los cereales en general que acabamos de examinar. Durante el período transitorio, que ha de durar de 1 de abril de 1964 a 1 de junio de 1969, se suprimen los derechos de Aduanas y contingentes y se elimina la posibilidad de fijar precios mínimos, tanto en el comercio entre Estados miembros como entre éstos y terceros. Tales barreras se sustituyen por un sistema de exacciones o prélèvements intracomunitarios y frente a terceros. Al final del período transitorio, el prélèvement intracomunitario desaparece abriéndose de esta forma el estadio del mercado único.

Como es lógico en este reglamento se distingue entre Estados miembros productores (Francia e Italia) y no productores (Bélgica, Holanda, Luxemburgo y República Federal de Alemania). Cada uno de estos dos grupos de países, tiene durante el período transitorio un régimen distinto.

En los Estados miembros productores, la piedra angular de todo el sistema son los precios indicativos base. Anualmente, Italia y Francia, fijan un Precio Indicativo Base o precio guía para el arroz, situado entre dos topes (uno inferior y otro superior) señalados por el Consejo de la Comunidad a propuesta de la Comisión. Al igual que el reglamento de cereales, a lo largo del período transitorio, el Consejo de la CEE ha de ir aproximando paulatinamente tales topes hasta hacerlos coincidir, estableciéndose así un solo precio indicativo para toda la comunidad a partir del 1 de junio de 1959 (comienzo del estadio de mercado único).

Durante el período transitorio, y análogamente a lo previsto en el reglamento de cereales, los Estados miembros productores fijan, a partir de su Precio Indicativo Base, varios precios derivados regionales y con base en éstos (y a un nivel que entre el 93 y 96 % de los mismos) se establecen unos precios de intervención a los cuales las administraciones nacionales se comprometen a adquirir toda la producción indígena que se les ofrezca.

Para garantizar la efectividad del precio indicativo base como precio guía frente a la competencia exterior, cada Estado miembro productor fija un precio umbral que sirve de base para el cálculo del prélèvement, con cuya aplicación el arroz importado debe alcanzar en el centro de comercialización de la zona más deficitaria un precio de venta igual al precio indicativo base.

Veamos ahora cómo se calcula el importe del prélèvement. Para el arroz descortezado, el prélèvement es igual al precio umbral menos el precio CIF, esté en el supuesto de importaciones provenientes de terceros países. En el caso de importaciones procedentes

de otro Estado miembro, el prélèvement es igual al precio umbral menos el precio franco frontera menos un monto a forfait, fijado de tiempo en tiempo por el Consejo a propuesta de la Comisión; el monto a forfait es precisamente el elemento que marca la preferencia intracomunitaria durante el período transitorio, esto es durante los años en que aún han de persistir los prélèvements intracomunitarios (64).

En el caso de los Estados miembros no productores, al no existir producción interior no es necesaria la publicación de precios indicativos ni de precios de intervención.

Por ello, el precio umbral (que es el mismo para todos los Estados miembros no productores) se fija discrecionalmente por el Consejo a propuesta de la Comisión (para el arroz descortezado), sobre la base del precio mundial aumentado en un 5 % y con la condición de que el citado precio umbral no sea nunca inferior a 12,50 UC/100 Kgs. (equivalente a 9,50 pts/Kg.). Con ello, se garantiza a la producción comunitaria una fuerte protección.

Como en el reglamento general de cereales, en el del arroz existen numerosas disposiciones complementarias sobre standards de calidad, baremos de calidad, restituciones a la exportación, etc., fijación de precios, etc. El Comité de Gestión creado por el reglamento de cereales también tiene competencia sobre el arroz.

2.3. Productos ganaderos: carne de cerdo (65), huevos (66) y carne de aves (67)

Para estos productos, los reglamentos de la CEE no han previsto ni precios indicativos ni precios de intervención; tan sólo establecen un sistema de exacciones prélèvements que sustituyen a los derechos del arancel y a las restricciones cuantitativas. En el cálculo de los prélèvements, que se aplican, tanto a las importaciones de otros Estados miembros como de terceros, se tiene en cuenta la incidencia que en el coste de los productos en cuestión tienen las diferencias entre el nivel de precios de los cereales forrajeros.

En el Estado importador y en el exportador; para calcular esa incidencia se fijan unos coeficientes de transformación (65). A las importaciones de terceros países, además de aplicarse la exacción intracomunitaria al nivel correspondiente a las importaciones procedentes del Estado miembro exportador con precios más bajos, se les carga un gravamen porcentual ad valorem, fijado comunitariamente y que hace las veces de derechos arancelarios; a la exacción y al gravamen porcentual se le agrega, en caso necesario, un monto adicional igual a la diferencia entre el llamado precio de esclusa y el precio CIF.

El precio esclusa es en cierto modo equivalente al precio umbral del reglamento de cereales puesto que se fija comunitariamente y tiende a asegurar un precio mínimo del producto para los ganaderos nacionales.

La progresiva aproximación de los precios de los cereales forrajeros dentro de la Comunidad determina la paulatina supresión de las exacciones o prélèvements intracomunitarios para estos productos, llegando a desaparecer por completo al final del período transitorio.

Como en el caso de los cereales, los tres reglamentos sobre estos productos prevén un sistema de "devoluciones" a la exportación.

En el examen de la política agrícola de la CEE llevada a cabo por el Comité Segundo del GATT, en julio de 1962, se puso de relieve que el nuevo régimen comunitario para las importaciones de huevos y carne de cerdo y aves podrá tener efectos restrictivos mayores que los derivados de los regímenes nacionales pre-existent. Y ello, porque en los prélèvements frente a terceros países, una vez compensada la incidencia proveniente de las diferencias de precios entre los cereales forrajeros, se agregan elementos de protección suplementarios como son el gravamen comunitario porcentual ad valorem y el monto adicional. La discrecionalidad en el cálculo de esos gravámenes suplementarios y en otros cálculos (por ejemplo en lo referente a coeficientes de transformación) puede originar un fuerte restriccionismo que haga casi imposible el acceso al Mercado Común de los exportadores de terceros países. Por otra parte, como en el caso de los cereales, el sistema de devoluciones a la exportación puede plantearse problemas adicionales en terceros mercados a los países extracomunitarios tradicionalmente exportadores de estos productos (66).

2.4. El sector de la carne vacuna (67)

El reglamento 14/64 del Consejo tiene como fin el establecimiento gradual (entre el 1 de julio de 1964 y el 1 de enero de 1970) de una organización común de mercados en el sector de la carne vacuna, a través de un régimen de comercio que supone la supresión de todas las restricciones cuantitativas y el mantenimiento de derechos aduaneros y otras medidas complementarias de sostenimiento de precios. Estas medidas son aplicables a todos los intercambios tanto entre los Estados miembros como entre éstos y los terceros países.

La base de todo el sistema es el establecimiento de una verdadera garantía de precios remuneradores para los ganaderos de los Seis. Este es el significado de los "Precios de Orientación" que el ganadero toma como guía de la retribución base obtenible por sus productos. De hecho, esta garantía puede llegar a materializarse en una política de compras directas de sostenimiento por parte del Estado, siempre que los precios caigan por debajo del precio de intervención. Cuando esto sucede, las administraciones del precio de orientación nacionales hacen compras directas precisamente al precio de intervención que está prefijado entre el 93 y el 96 % del precio de orientación.

Anualmente, al comienzo de la campaña (1 de abril) se fija en cada Estado miembro (por el mismo Estado hasta 1965, y por el

Consejo de la Comunidad a propuesta de la Comisión desde 1966) un precio de orientación para cada producto y para cada una de sus calidades (68). El precio de orientación ha de estar necesariamente entre los topes inferior y superior que anualmente señala el Consejo de la CEE. Paulatinamente, el margen delimitado por ambos topes se reduce, de forma que a partir del 1 de enero de 1970 solamente ha de existir un único precio de orientación para toda la Comunidad; precisamente esa unificación ha de marcar el paso del período transitorio al estadio de mercado único.

A diferencia de lo que sucede con los reglamentos examinados hasta aquí (cereales, aves y huevos), subsisten los derechos de aduanas nacionales que paulatinamente han de aproximarse a la TEC para confundirse con ésta el 1 de enero de 1970. Por otra parte, existe para cada producto una exacción o prélèvement (1).

Veamos ahora cuál es el mecanismo que frente a terceros países se introduce con el reglamento (1), distinto según sus diferentes calidades. A estos efectos, la Comisión fija un precio de importación, determinado a partir de las cotizaciones registradas en los mercados más representativos de los países terceros. Este precio de importación, en comparación con el precio de orientación a que antes nos hemos referido, permite el establecimiento de un prélèvement. Efectivamente, cuando el precio de importación aumentado con el correspondiente derecho de aduana resulta menor que el precio de orientación, entonces se aplica un prélèvement igual a la diferencia entre ambos valores. Este prélèvement convierte de hecho al precio de orientación en un precio de sostenimiento de la producción interior. Esta es la razón de que el prélèvement no se aplique desde el momento en que el precio real del mercado en el Estado miembro importador sea un 5 % superior al precio de orientación.

Normalmente, en el comercio entre Estados miembros no debe hacerse uso de los prélèvements. La única barrera que en principio ha de subsistir hasta el final del período transitorio (el 1 de enero de 1970) es la constituida por los derechos de aduanas que en esta última fecha han de quedar totalmente suprimidos. En casos excepcionales, y sólo durante el período transitorio un Estado miembro importador puede imponer prélèvements a un Estado miembro exportador. En todo caso, este prélèvement intracomunitario es menor que el existente para terceros, pues en la comparación entre el precio de orientación y el precio de importación, el primero se disminuye en un 5 %; precisamente este porcentaje representa el margen de preferencia intracomunitaria durante el período transitorio. Una vez terminado éste, concretamente el 1 de enero de 1970, el mercado común de la carne bovina queda establecido sin ninguna traba para los intercambios comunitarios en tanto que frente al exterior persisten la TEC y los prélèvements.

En el Reglamento se prevén, además, las habituales cláusulas de aceleración y escape, y de "restituciones" a la exportación. Por último, se crea un Comité de Gestión para la carne vacuna, análogamente a lo hecho previamente en otros reglamentos agrícolas.

2.5. El sector de los productos lácteos (68)

El reglamento Nº 13/64 del Consejo se refiere al "establecimiento gradual de una organización común de mercados en el sector de la leche y los productos lácteos" (mantequilla, queso, requesón y lactosa). La organización común supone la supresión de todas las restricciones cuantitativas y de los derechos de aduana así como la eliminación de toda posibilidad de establecer precios mínimos en el intercambio de productos lácteos.

El instrumento básico con el que pasa a regularse el comercio de los productos lácteos es el prélèvement, que ha de persistir entre los Estados miembros sólo hasta el final del período transitorio (1 de enero de 1970) y sine die en el comercio entre la Comunidad y los terceros países.

Para los productos lácteos, el prélèvement entre un Estado miembro y un tercer país es igual al precio que fije el Estado miembro importador menos el precio franco frontera que practica el país tercero y menos un monto representativo de la incidencia que tienen los impuestos interiores sobre el producto en cuestión en el Estado miembro importador. En el caso del comercio entre dos Estados miembros, para determinar el importe del prélèvement, al precio umbral, además del precio franco frontera y el citado monto por incidencias de impuestos interiores, se le ha de restar un monto a forfait variable que fija discrecionalmente la Comisión a fin de que los intercambios entre los Estados miembros se desarrollen de una manera gradual y regular hasta el establecimiento del mercado único. En realidad, este último monto a forfait es el que durante el período transitorio -en tanto no se supriman los prélèvements intracomunitarios- marca la preferencia intracomunitaria.

A los fines de su comercio exterior, cada Estado miembro fija anualmente un precio umbral para cada uno de los productos lácteos. Los precios umbrales de los productos lácteos son iguales a la suma de los llamados precios de referencia (que básicamente son los calculados por cada Estado miembro sobre la base de la media aritmética de los precios en fábrica conocidos en 1963) y de un monto fijado por la Comisión discrecionalmente, a fin de garantizar a los fabricantes de productos lácteos un nivel adecuado de ingresos.

En el reglamento no se regula el comercio de la leche y crema frescas no concentradas ni azucaradas. Ello es lógico para un producto hasta hace poco de difícil comercio por razones técnicas y para el cual todos los países tratan de asegurarse la autosuficiencia. Sin embargo, como base de la industria de productos lácteos, es lógica la intención de la CEE de uniformar los precios de la leche en todo el ámbito del Mercado Común. Para ello, durante el período transitorio, cada Estado miembro ha de contar con su propio precio indicativo nacional. El precio indicativo nacional es "el precio que tiende a asegurarse al conjunto de los productores para la totalidad de la leche vendida en la campaña lechera" (69). Todos los años, el Consejo de la Comunidad, a propuesta de la Comisión, fija

unos topes máximo y mínimo para los precios indicativos nacionales de la leche; el margen así definido, dentro del cual se sitúa también un precio indicativo comunitario, reduce paulatinamente de forma que al final del período transitorio, el precio indicativo comunitario constituye el único objetivo de precios para la Comunidad. Este precio indicativo común es el precio de la leche para el productor que tiende a asegurarse, en el estado del mercado único, al conjunto de los productores de la Comunidad para la totalidad de su producción lechera comercializada en el curso de la campaña" (70). El precio indicativo comunitario debe tomarse de base para la paulatina uniformidad de los precios indicativos nacionales de la leche fresca y para la fijación de los precios umbral de los productos lácteos.

Como en los demás reglamentos, también en éste se han previsto cláusulas de aceleración, de salvaguardia, así como la posibilidad de hacer restituciones a la exportación, etc. Finalmente, hay que señalar la creación de un "Comité de Gestión del sector leche y productos lácteos".

2.6. Productos hortifrutícolas (71)

En el sector de los productos hortifrutícolas, el desarme arancelario intracomunitario y la erección de la tarifa exterior común se realiza conforme a los principios generales del Tratado, esto es, en un período transitorio de doce años (1958-1970). El reglamento dictado para estos productos (72) consiste esencialmente en la discriminación para favorecer el intercambio intracomunitario de las mejores calidades. Para ello en la progresiva supresión de las barreras cuantitativas se sigue un orden de mayor a menor calidad; cada una de las frutas y legumbres comprendidas en el reglamento se divide en tres categorías -clase extra, clase 1ª y clase 2ª- procediéndose a la eliminación de todas las restricciones a los intercambios comunitarios, en las fechas siguientes: el 1º de julio de 1962 para las importaciones de la clase extra; el 1º de enero de 1964 para las de la clase 1ª; el 1º de enero de 1966 para las de la clase 2ª. Los productos de calidad inferior a la 2ª no pueden ser objeto de tráfico intracomunitario y a lo largo incluso parece que será prohibida su comercialización dentro de cada Estado miembro, a no ser dentro de la misma localidad de producción.

En el comercio con terceros países, todo sigue como anteriormente, es decir, cada Estado miembro conserva su plena soberanía para mantener, establecer y modificar contingentes, calendarios, precios mínimos, etc. Por consiguiente, es en este sector donde se mantiene una mayor rigidez frente al exterior.

2.7. El mercado vitivinícola (73)

La regulación del mercado vitivinícola es de extraordinario interés. En virtud del reglamento Nº 24, se crea un catastro comunitario de vinos en el que habrán de registrarse todos los datos referentes a la economía vitivinícola de los Estados

miembros (superficies del viñedo, edad de las cepas, clases de uvas, rendimiento, etc.). Esta información estructural se completa con otra de carácter coyuntural: un balance comunitario a confeccionar todos los años y en el cual se han de tener en cuenta los "stocks", la producción, las importaciones y las exportaciones de los Estados miembros.

El catastro y el balance anual constituyen las dos bases estadísticas esenciales de la política vitivinícola común, con vistas al control de calidades, determinación de contingentes intra y extracomunitarios, clase y volumen de los posibles contingentes arancelarios frente a terceros, etc. En definitiva, la reglamentación vitivinícola está dirigida esencialmente a conseguir una mejora y una absoluta garantía en las calidades de los vinos. Esta aspiración aparece confirmada en las subsiguientes decisiones del Consejo por las que se abrieron contingentes de importación de vino en Francia, Italia y Alemania; en dichos contingentes sólo figuran los vinos de calidad con denominación de origen y los vinos de pasto o de "coupage". Ni una palabra se dedica a los vinos comunes que, de momento, siguen sometidos al rígido bilateralismo actual.

Una analogía existe entre este reglamento y el de productos hortifrutícolas. Y es la falta de reglamentación de los intercambios con terceros países, que se mantienen en el más rígido bilateralismo y sometidos a severas o insalvables formalidades.

2.8. Disposiciones de carácter general

Como ya dijimos más arriba, además de los reglamentos de productos concretos, existen tres disposiciones en la CEE de carácter general para la agricultura: el reglamento sobre reglas de competencia, el reglamento financiero y la decisión sobre precios mínimos.

a) Reglas de competencia (74). En principio, las reglas de competencia del Tratado de Roma (artículos 85 a 90) se aplican a los productos agrícolas. Sin embargo, esa aplicación se suaviza al exceptuarse un conjunto de prácticas dentro del sector agrícola:

- Prácticas de una organización nacional de mercado.
- Prácticas necesarias para alcanzar los objetivos fijados en el artículo 39 del Tratado (normas comunes en materias de competencia, coordinación obligatoria de las organizaciones nacionales y organización europea del mercado).
- Prácticas y actuaciones de los agricultores, de las asociaciones de agricultores y de las federaciones de estas asociaciones, siempre que de ellas no se derive una imposición de precios o una situación peligrosa para los fines del artículo 39.

Para las prácticas de dumping y de las ayudas estatales en el sector agrícola, y dentro del ámbito del Mercado Común, se siguen las reglas generales del tratado (artículo 91 y 93, respectivamente), a los que nos referimos en el próximo capítulo.

b) Reglamento financiero (75). Tal como estaba previsto en el artículo 40 del Tratado de Roma, este reglamento crea el Fondo agrícola de Orientación y Garantía. El fondo financia parcialmente, y de modo creciente, según veremos, las restituciones a la exportación a terceros países (verdaderas primas para poner el producto a precio internacional), las intervenciones en el mercado que el Consejo estime oportunas (a fin de sostener o sujetar los precios) y las demás acciones que guarden relación con los fines del repetido artículo 39.

La financiación comunitaria es parcial y progresivamente creciente: un sexto del coste en 1962-63, un tercio de 1963-64 y la mitad de 1964-65.

El fondo se nutre de las exacciones a que nos hemos referido al hablar de los cereales y los productos ganaderos; si es necesario, esta aportación se complementa con las contribuciones financieras de los Estados miembros, calculadas conforme al procedimiento del artículo 200 del Tratado.

c) Precios mínimos (76). La decisión sobre precios mínimos se publicó en 1963 con carácter provisional para sólo tres años 1963-65, y tiene un alcance menos general que las dos anteriores disposiciones (reglas de competencia y reglamento financiero). Los precios mínimos coexisten con los derechos de aduanas, pero no con otras restricciones cuantitativas. Los productos incluidos en el reglamento de frutas y hortalizas pueden ser sometidos al régimen de precios mínimos, salvo los de clase extra.

El sistema, esencialmente, consiste en lo siguiente: si lo considera oportuno, cualquier Estado miembro puede establecer un precio mínimo frente a los demás Estados miembros y otro precio mínimo frente a terceros países; naturalmente, este último precio se fija a un nivel más elevado que el anterior, a fin de que la preferencia intracomunitaria quede garantizada. Al mismo tiempo que se establece el precio mínimo, cada Estado miembro monta un sistema de vigilancia para conocer al día los llamados precios de referencia, que son los precios medios mayoristas de los principales mercados del país. En el caso de que durante tres días consecutivos dichos precios de referencia, sean inferiores a los precios mínimos fijados, las importaciones del producto o productos en cuestión pueden ser suspendidas o reducidas, a menos que el país exportador dé garantías suficientes de que no exportará por debajo del precio mínimo. A la inversa, al subir el precio de referencia por encima del mínimo durante tres días, la importación queda libre nuevamente.

El sistema de precios mínimos es, de todos los estudiados hasta aquí, el que permite un proteccionismo más intenso, como ha quedado demostrado frecuentemente en nuestras exportaciones

a Francia, país que lo práctica desde hace muchos años. El intenso proteccionismo que permite es lo que probablemente ha inducido a la CEE a dar al sistema una vida limitada que, en principio, se reduce a sólo tres años.

2.9. Resumen y perspectivas

Esta es en apretada síntesis la ordenación de la CEE para los intercambios agrícolas. Es el resultado de muchos meses de trabajo y discusión, y por ello, en sus líneas maestras, es difícil que pueda cambiar. Ni siquiera Inglaterra tuvo suficiente potencia para modificarla (75).

La complejidad de los reglamentos estudiados nos muestra que es bastante real la afirmación, muy generalizada, de que los problemas agrícolas ocupan en la CEE un lugar desproporcionado con el que la agricultura ocupa en la economía de sus seis Estados miembros. Por otra parte, un gran número de los temas en los cuales los Seis se encuentran divididos o que oponen a la CEE frente a terceros países, tiene su raíz en la agricultura (77). La razón de ello es que los gobiernos prestan una gran atención al voto de los agricultores, cuya reivindicación básica es el mantenimiento o el logro de un nivel de vida equiparable al de los trabajadores urbanos. Esto significa que la agricultura de los países de la CEE ha de contar con precios más elevados que los del mercado mundial, que en general están influidos por la disponibilidad de una mano de obra muy escasamente remunerada (caso de los países subdesarrollados), por la existencia de subvenciones gubernamentales más o menos directas (caso de los EE.UU.), o por la disponibilidad de tierras en extensión y calidad muy superiores a lo que hoy es posible en Europa Occidental (casos de Australia, Nueva Zelanda y otros países).

La conclusión general que podemos extraer del estudio de la ordenación agrícola dentro de la CEE es bien clara: esa ordenación no tiene nada que ver con el liberalismo económico clásico. El proteccionismo frente a los terceros países se mantiene a ultranza: igualación de los precios y protección adicional. Dentro del propio Mercado Común, durante lo que resta del período transitorio, esto es, hasta 1970, los intercambios se ven obstaculizados, el tiempo que se va a una nivelación de los precios de los distintos Estados miembros. Sólo cuando se haya llegado a esa plena nivelación (al final del período transitorio) será posible el paso al estadio de mercado único. Pero esto no sucederá para todos los productos; sin duda, los intercambios intracomunitarios de algunos de ellos seguirán sometidos a limitaciones después de terminar el período transitorio; el ejemplo del vino común y de las frutas y hortalizas de calidad inferior a la clase 2ª, es bien claro.

Los reglamentos agrícolas y el propio Tratado de Roma que les sirve de base son una expresión de la potencia agrícola francesa (más del 50 % de la renta agrícola de la CEE es general en Francia) y del enorme poder de los franceses en el curso

de las negociaciones. Francia ha sido capaz --bien es cierto que con la ayuda de los núcleos agrarios alemanes y de los otros Estados miembros-- de forzar una solución agrícola claramente proteccionista dentro de la CEE.

Este hecho evidente y sus posibles consecuencias a corto plazo en la negociación de acceso del Reino Unido a la Comunidad los puso bien de relieve el Ministro francés de Agricultura, Edgar Pisani, en su discurso de 27 de enero de 1962, en el cual defendió ante la Asamblea Nacional los reglamentos agrícolas de Bruselas. "Los acuerdos de Bruselas --dijo-- han sido firmados. Sin duda son incompletos: no marcan los precios ni la orientación de la producción, ni el reajuste agrícola del territorio europeo... En definitiva, esos acuerdos no son una victoria, no son un fin, sino que significan (para Francia) la posibilidad de librar la batalla agrícola en las mejores condiciones... Jamás en la historia de cualquier agricultura y jamás ninguna agricultura ha gozado de la oportunidad que hoy se vislumbra para la agricultura francesa con la apertura del Mercado Común... Pero desde este momento, es preciso ver más allá de la frontera de los Seis. La Gran Bretaña ha presentado su candidatura al club europeo; Francia no podría aceptar a un nuevo miembro cuya entrada hubiera de representar la modificación del espíritu y de los principios de los convenios: la preferencia comunitaria, el prélèvement, la protección frente al exterior no pueden ser objeto de la menor discusión... La entrada de Inglaterra en la CEE es, desde el punto de vista agrícola, un suceso de una talla colosal, porque Inglaterra es el mayor cliente de los mercados mundiales y porque siendo el mayor cliente, en la medida en que entre en un mercado nacional de tipo nacional como lo es el Mercado Común, plantea a sus suministradores tradicionales problemas extremadamente graves en la salida de sus producciones (78), (86).

Independientemente de la posible influencia del Reino Unido en la futura política agrícola común, ¿cuáles son las expectativas desde dentro de la propia Comunidad? Como tantas veces se ha insistido, los acuerdos de Bruselas de enero de 1962 no fueron sino el comienzo del establecimiento de la política agrícola común (87). A los productos reglamentados por entonces vinieron a agregarse otros en el invierno de 1964; en febrero de ese año quedaron aprobadas por el Consejo de la CEE las propuestas elaboradas por la Comisión para los productos lácteos, la carne de vacuno, el arroz y las grasas y vegetales (estos últimos en octubre de 1964).

Más adelante, la Comisión tiene intención de presentar propuestas para la creación de organizaciones comunes de mercado de otros productos, tales como azúcar, patatas, tabaco y productos agrícolas no comestibles, etc. Asimismo, el ejecutivo europeo trabaja en la preparación de una política común en el sector de la pesca y de una política coordinada en el sector forestal.

Después de la terminación de todos los trabajos reseñados y una vez que tengan su correspondiente traducción en el

"Journal Officiel des Communautés", las organizaciones comunes de mercado cubrirán más del 95 % de la total producción agrícola de la Comunidad, quedando el resto a resultas de lo dispuesto en el Tratado (Reglas generales del desarrollo arancelario y contingentario).

Un hecho fundamental en la situación actual es la disparidad que existe entre los precios agrícolas de los distintos países miembros. Esa disparidad hace necesaria la formulación de una política común de precios que establezca criterios para la fijación futura de los precios indicativos nacionales, así como para su paulatina convergencia hacia los precios comunitarios al final del período transitorio (31 de diciembre de 1969).

En este sentido, y en una primera visión del problema, la Comisión estima que en la fijación de los precios indicativos pueden seguirse tras distintos tipos de criterios (79):

- los que se fijan en la renta deseable para las personas ocupadas en la agricultura;
- los que tienen como objetivo el seguir la orientación que marca la demanda;
- los que atienden ante todo el desarrollo del conjunto de la economía.

Según su propia declaración de intenciones, la Comisión aunando los tres criterios enunciados, presentará en un futuro próximo una serie de propuestas, procurando que con su realización no sólo se eleve la renta individual de los trabajadores agrícolas y se desarrolle racionalmente la agricultura de la Comunidad, sino que además se mantenga un nivel satisfactorio de intercambios entre ella y los países terceros.

En los próximos años, la política agrícola común se desarrollará además en otros frentes que, someramente, podemos resumir en los cuatro siguientes:

1. Establecimiento gradual de condiciones de competencia no falseadas. Para ello será preciso:

- elaborar una política común de ayudas estatales cuando éstas no deban ser suprimidas;
- completar la política común (supresión de discriminaciones y ayudas encubiertas en todo lo que se refiere a transporte y fiscalidad de productos agrícolas).

2. Determinación de las condiciones en que ha de realizar sus cometidos el Fondo de Orientación y Garantía, especialmente en cuanto a los criterios para tomar en consideración los proyectos de gastos financieros en común.

3. Fomento de las adaptaciones que tengan por objeto transformar las estructuras agrícolas con vistas a una mayor

productividad: formación escolar y profesional (agrícola o no) en las zonas rurales, desarrollo de las regiones mas desfavorecidas (especialmente mediante la mejora de las comunicaciones y la instalación de ciertas industrias), y establecimiento de un fondo de estructuras para ayudar a financiar la transformación de estas.

4. A partir de 1964, la Comisión publicará un informe anual sobre la agricultura en la Comunidad. En dicho informe se expondrá: la situación agrícola, en general y por regiones; el balance de la producción, de los intercambios exteriores y del consumo; la evolución de los precios agrícolas y de los medios de producción, y la situación de rentas y de condiciones de trabajo de los agricultores y de los asalariados agrícolas.

3. La libre circulación de personas, servicios y capitales

El efectivo funcionamiento de un mercado común exige la libre circulación no sólo de las mercancías, sino también de los factores de producción.

En las partes del Tratado de Roma y en sus desarrollos ulteriores -que acabamos de estudiar- referentes a union aduanera, supresión de restricciones cuantitativas y política agrícola común, se regula la libre circulación de productos industriales y agrícolas. Entramos ahora en el estudio de la libre circulación de los factores de producción, esto es, del trabajo y el capital que en el Tratado adopta las siguientes denominaciones técnicas:

- 1ª. Trabajadores.
- 2ª. Derecho de establecimiento.
- 3ª. Servicios.
- 4ª. Capitales.

De esas cuatro categorías, la primera (trabajadores) representa el trabajo manual o equiparado a él, esto es, trabajo en su forma más pura e inequívoca y sin acompañamiento de capital. La cuarta categoría de la enumeración (capitales) es capital puro y en el tratado se entiende en su aspecto exclusivamente financiero, esto es, convertido en dinero. En el tratado, las transferencias de capital no monetarias (por ejemplo: los elementos de una planta industrial completa) se conceptúan como simple intercambio de mercancías, aunque después esas mercancías originen unos intereses que hayan de transferirse al país de origen.

La tercera y cuarta categorías son menos nítidas. Tanto el ejercicio del derecho de establecimiento como la prestación de servicios pueden conceptuarse como trabajo manual, técnico o de investigación, o como combinación de trabajo y capital. Por ejemplo, un ingeniero holandés que, después de obtener su título en su país, se establece en una ciudad italiana y contrata la prestación de su trabajo en una fabrica de la misma, ejerce el derecho de establecimiento para desarrollar un puro trabajo técnico o de investigación. Por el contrario, si una firma holandesa de dragados lleva a cabo determinados trabajos portuarios en Italia,

cual, en términos económicos significa una actuación combinada, por una parte de trabajo manual (el de los obreros holandeses que manejan las máquinas) y técnico (el de los ingenieros que dirijan operaciones), y, por otro lado, de capital (el que representan las máquinas empleadas durante un cierto lapso de tiempo).

Económicamente, los transportes pueden ser considerados como un tipo de servicio más. El tratamiento independiente del que son objeto en el Tratado obedece a razones técnicas y sobre todo de organización jurídica y administrativa, habida cuenta del carácter de servicio público que revisten en muy amplia medida en todos los países.

Los movimientos de capital y trabajo, junto con los de orden jurídico generan las transacciones invisibles en las balanzas de pagos. El que el turismo no haya sido regulado de manera expresa en el tratado, obedece al hecho puro y simple de que, en 1957, la recepción de turistas en los países de la CEE era ya totalmente libre, a diferencia de lo que todavía ocurría con los demás movimientos que ahora pasamos a estudiar.

3.1. La libre circulación de trabajadores

No es extraña la importancia que se da a este tema en el Tratado de Roma. Desde mucho tiempo atrás, entre los actuales países de la Comunidad, ha habido importantes movimientos de mano de obra. Mientras Francia, Bélgica, Luxemburgo y Holanda han aparecido siempre como países de inmigración neta, Italia lo ha sido siempre de emigración neta (80). Alemania, en los años más recientes, ha constituido el mayor núcleo europeo de absorción de trabajadores extranjeros, ¿quiere todo esto decir que ya antes de entrar en vigor el Tratado de Roma existía libre circulación de trabajadores? Había movimiento, regulados o no por acuerdos bilaterales y muchas veces, sometidos a duras discriminaciones en condiciones de empleo, salarios y seguridad social; este régimen bilateral y discriminatorio es lo que precisamente el tratado y sus reglamentos vienen a suprimir.

En el Tratado de Roma se prevé el establecimiento de la libertad de circulación de trabajadores en el ámbito de la Comunidad, lo más tarde al final del período transitorio (81).

Para alcanzar esa libertad, no se fijan normas concretas; tan sólo se establecen unas bases de supresión de trámites de colaboración de mecanismos de contacto entre la oferta y demanda de empleo de los países miembros (82). Asimismo, en el tratado, se determinan las bases de un sistema comunitario mínimo de seguridad social y de un programa de intercambio de trabajadores jóvenes (83).

Debido fundamentalmente al importante número de trabajadores italianos en los restantes países del Mercado Común, las actuaciones de la Comunidad en el campo laboral se han sucedido de forma relativamente rápida. Tras una serie de trabajos preparatorios iniciados en julio de 1959, el Consejo de Ministros de la CEE, adoptó el 16 de agosto de 1961 el reglamento Nº 15 y una directriz,

referentes a la progresiva instauración de la libre circulación de los trabajadores en la Comunidad (84). La directriz entró en vigor el 21 de agosto y el reglamento el 1º de septiembre de 1961. El fundamento de estas normas es bien sencillo: en cada mercado nacional de trabajo se establece una cierta preferencia en la ocupación de los puestos vacantes; primero los trabajadores del país (que tiene por así decirlo un cierto derecho de tanteo durante tres semanas), en segundo término los de los otros países de la Comunidad, y en tercer lugar, los de terceros países.

En cada uno de los Estados miembros se concede a los trabajadores de los otros Estados de la Comunidad idénticos derechos que a los nacionales, en materia de actividad sindical y de representación ante las empresas (sufragio activo solamente, hasta ahora). Por otra parte, los trabajadores de un Estado miembro tienen derecho a transferir libremente sus salarios a su país de origen, así como a residir en el país en que están empleados, con su cónyuge e hijos menores de 21 años, que a su vez participan de los mismos derechos laborales que el cabeza de familia en caso de emplearse en el país.

La Comisión tiene intención de someter a la aprobación del Consejo un proyecto de nuevo reglamento sobre circulación de trabajadores. El proyecto, por lo que de él se conoce, representa un importante paso en el camino de la integración, pues en él se abandona el principio de la prioridad del mercado nacional de trabajo en pro de una "prioridad comunitaria"; es decir, todos los trabajadores de los seis países tendrán iguales oportunidades de acceso a las demandas de trabajo que se hagan públicas en cualquier lugar de la Comunidad, y, por supuesto, contarán con una preferencia indiscriminada sobre los trabajadores de terceros países. Asimismo, la Comisión tiene previsto para la segunda etapa del período transitorio el que los trabajadores migrantes pasen a disfrutar del derecho de sufragio activo a efectos sindicales y de representación laboral en las empresas (85).

Los mecanismos de aplicación del reglamento de libre circulación de trabajadores son:

1. La armonización y normalización de cartas y pasaportes de trabajo, para facilitar la movilidad de la mano de obra.

2. La "Oficina Europea para la coordinación de compensaciones de ofertas y demandas de trabajo", adscrita a la Comisión de la CEE. Además de las funciones expresadas en su título, la Oficina asiste a la Comisión de todas las cuestiones referentes a libre circulación de trabajadores. En este sentido, recoge y centraliza los datos estadísticos que le transmiten trimestralmente los Estados miembros. Conforme a esquemas normalizados. Al principio de cada trimestre difunde la lista de las regiones y profesiones de cada país donde hay déficit o excedentes de fuerza de trabajo. Anualmente prepara un balance de las actividades de compensación y colocación en el seno de la Comunidad (86).

3. El "Comité consultivo", compuesto por representantes gubernamentales, sindicales y patronales de los seis países miembros.

Los seis representantes gubernamentales de ese Comité integran a su vez el "Comité técnico". Ambos comités tienen como misión informar a la Comisión sobre los problemas inherentes a la aplicación del reglamento y proponer las posibles modificaciones al mismo. En lo referente a intercambio de jóvenes trabajadores, aún no se ha llegado a ninguna disposición comunitaria concreta. Hasta la fecha, la Comisión ha redactado una serie de propuestas encaminadas a:

- unificar las normas concernientes a la admisión de los jóvenes obreros que pretenden hacer un "stage" en un Estado miembro distinto del suyo;
- establecer una cifra comunitaria orientadora del número de trabajadores jóvenes que anualmente podrían tomar parte en el programa de "stages";
- formar en cada Estado miembro un Comité Nacional Consultivo para el intercambio de trabajadores jóvenes, formado sobre base tripartita (gobierno, obreros y patronos) y con participación de los principales organismos que se dediquen a fomentar el intercambio de trabajadores.

El avance en el camino de la libre circulación de los trabajadores imponía forzosamente la previa solución de las cuestiones planteadas por la seguridad social dentro de un marco comunitario. Esa es la razón de que dos de los primeros reglamentos de la CEE sobre seguridad social -los números 3 y 4- entrasen en vigor el 1º de enero de 1959, diez y nueve meses antes del reglamento con que se inició la reglamentación de la libre circulación (87).

Los reglamentos 3 y 4 aseguran el funcionamiento sobre todo el territorio de la CEE, de un sistema que garantiza a los trabajadores emigrantes y a sus familiares (88), la acumulación de todos los períodos de tiempo efectivamente trabajados -aunque sea en distintos países de la CEE- a los efectos del nacimiento de los derechos a las prestaciones o del cálculo de las mismas. Asimismo, el sistema garantiza el reembolso de las prestaciones a los interesados (asegurado o beneficiarios) que residen en el territorio de cualquiera de los Estados miembros. Los trabajadores migrantes tienen derecho a todos los seguros incluidos en el reglamento Nº 102 de la Oficina Internacional del Trabajo, es decir: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, accidente de trabajo y enfermedades profesionales, subsidio familiar y desempleo. En abril, la Comisión calculaba que los beneficios de los reglamentos números 3 y 4 abarcaban a 1.500.000 asegurados y representaban prestaciones de no menos de 40 millones de unidades de cuenta (88 bis).

Para administrar todas las cuestiones referentes a seguridad social, existe una comisión administrativa, formada por representantes de los gobiernos de los Estados miembros, normalmente los directores generales de la seguridad social de cada uno de los seis países. La comisión administrativa actúa como órgano de enlace y de compensación de reembolsos entre los diversos institutos nacionales de previsión social del área de la CEE (89).

3.2. El derecho de establecimiento

En el Tratado de Roma, el precepto fundamental sobre derecho de establecimiento está contenido en el artículo 7, donde se dice que "en la esfera de aplicación del presente Tratado... se prohíbe toda discriminación cuya causa esté en la nacionalidad".

Para evitar tales discriminaciones en el derecho de establecimiento está prevista la liberación de las existentes en toda actividad no asalariada (artesanos, profesiones liberales, técnicos, etc...) o que tiene por objeto la creación y gestión de empresas (90).

Como en el caso de la libre circulación de trabajadores, la implantación de la libertad de establecimiento requiere la ejecución de un programa de supresión de restricciones -salvo las derivadas por razón de autoridad u orden público-, a lo largo del período transitorio (91), así como la coordinación de las disposiciones administrativas de los Estados miembros y el mutuo reconocimiento de los títulos otorgados por los centros oficiales de enseñanza (92).

Tras dos años y medio de estudio el "Programa general del establecimiento", previsto en el Tratado, fue oficialmente adoptado por el Consejo en su sesión del 25 de octubre de 1961, fecha en que, asimismo, entró en vigor (93). El programa es un documento que obliga a los Estados miembros y a las instituciones de la CEE, pero que sólo constituye un cuadro a partir del cual deberán emanar una serie de directivas específicas que están actualmente en curso de estudio.

En el programa se consideran como restricciones al establecimiento "todas aquellas disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas por medio de las cuales un Estado miembro autoriza el ejercicio de una actividad solamente a sus ciudadanos, o por medio de las cuales impone condiciones que sus nacionales satisfacen fácilmente por el hecho de serlo y que, por el contrario, son un obstáculo para los ciudadanos de los otros Estados miembros". A título indicativo, figura en el programa una lista de los tipos de restricciones más claras: prohibiciones expresas de acceso a los extranjeros a unas determinadas actividades, exigencia de documentos especiales, o de condiciones no exigibles a los nacionales, etc.

El núcleo del programa consiste en una enumeración de las distintas actividades (hecha sobre la base de la "Clasificación Internacional" de las Naciones Unidas), divididas en cuatro partes correspondientes a las cuatro fases de liberación: Nuestra enumeración es abreviada e incompleta, pero da una idea del programa:

Primera. Antes del final del segundo año de la segunda etapa, deben quedar libres: actividades mineras e industriales, en general, crédito y banca, reaseguros y locales cinematográficos especializados en la proyección de películas en el idioma del país de origen del que se establece, etc.

Segunda. Antes del final de la segunda etapa: actividades conexas a la agricultura (ingenieros agrónomos incluidos), industrias alimenticias y bebidas, comercio al por menor, seguros directos (salvo los de vida), actividades profesionales, liberales o no, actividades de hostelería, etc.

Tercera. Al final del segundo año de la tercera etapa: veterinarios y centros sanitarios para animales, pesca, prospección y sondeos petrolíferos, seguros de vida, transportes, salvo casos exceptuados, servicios sanitarios, institutos científicos, servicio doméstico, etc...

Cuarta. Al final del período transitorio: silvicultura, caza, construcción naval, de material ferroviario, comercio ambulante, enseñanza, distribución y proyección de toda clase de películas cinematográficas, etc.

Casos especiales son las obras públicas, algunos transportes, los seguros de vida y la agricultura.

3.3. Los servicios

Las restricciones a la libre circulación de servicios industriales, comerciales, artesanales y liberales realizados dentro de la comunidad por ciudadanos (o personas jurídicas incluidas) de un Estado miembro establecidos en un país distinto del que es destinatario de la prestación se suprimen progresivamente a lo largo del período transitorio (94).

La distinción entre derecho de establecimiento y prestación de servicio reside fundamentalmente en que en el primer caso el ciudadano de otro Estado miembro está domiciliado en el mismo país en el que lleva a cabo su actividad no asalariada, en tanto que en el segundo caso reside en un Estado miembro (que puede ser el suyo de origen o un tercero) distinto de aquel donde realiza su actividad.

La supresión de las restricciones existentes se realiza de acuerdo con un programa general "a acordarse, dice en el tratado, antes del final de la primera etapa" (95). Este programa fue aprobado en 25 de octubre de 1961 (96) y como en el caso del de liberación del derecho de establecimiento es el cuadro a partir del cual emanarán las correspondientes directivas específicas. En un principio, la Comisión pensó en la posibilidad de publicar un único programa para el derecho de establecimiento y los servicios (97), pero teniendo en cuenta las particularidades de estos últimos llegó a la conclusión de que convenía redactar dos programas por separados, si bien en lo referente a las restricciones en los servicios se adoptó el principio de que en cada sector de actividad concreta deberían ser abolidas lo más tarde en el momento de realizarse la operación paralela conforme al programa de libre derecho de establecimiento. Para los seguros directos, la banca y la cinematografía, agricultura y contratos de obras públicas, se establecieron algunas especialidades. La libre prestación de servicios en el sector de los transportes se regula conforme a lo dispuesto en el título del tratado que se ocupa de ellos.

Los Estados miembros suprimen progresivamente a lo largo del período de transición, y en la medida necesaria para el buen funcionamiento del Mercado Común, las restricciones que medien entre sí en los movimientos de capitales pertenecientes a las personas residentes en los Estados miembros; asimismo, los Estados miembros eliminan las discriminaciones de trato basadas en la nacionalidad o la residencia de las partes o en la localización de la colocación (placement) (98). Para llevar a cabo la supresión de tales restricciones y discriminaciones, el Consejo de la CEE adoptó en 12 de mayo de 1960 (según lo dispuesto en el tratado contaba con un plazo mucho mayor para ello: hasta el final de la segunda etapa) una directiva que entró en vigor el 27 de junio de 1960 (99) en la que se distinguieron tres distintas categorías de movimientos de capitales, según el trato recibido.

La primera categoría, de liberación incondicional, comprende principalmente las inversiones directas, los movimientos relacionados con el financiamiento a plazo breve y medio de los intercambios comerciales y con las operaciones sobre valores cotizados en bolsa.

La segunda categoría, de liberaciones condicionales, incluye las emisiones de las empresas en los mercados financieros, y las operaciones sobre valores no cotizados en bolsa. Los Estados miembros, aunque se den restricciones -previa consulta a la Comisión- siempre que los efectos de la liberación pueden comprometer las finalidades de sus políticas económicas.

La categoría de movimientos de capital que no son objeto de liberación, conforme a la directiva, son principalmente los de a plazo corto, cuya movilidad justifica una mayor prudencia, si bien está claro que será fácil hacer grandes progresos también en este sector, a medida que progrese la coordinación de las políticas monetarias.

Teniendo en cuenta que en algunos Estados miembros las transferencias de capital se producen, totalmente o en parte, en mercados en los cuales los cambios pueden variar más fuertemente que los aplicables a los pagos relativos a los intercambios comerciales, la directiva establece una serie de medidas para garantizar que las oscilaciones de los cambios en tales mercados no superarán el límite del cual los movimientos de capitales pueden efectuarse sin consecuencias dañosas. Dentro de este cuadro de garantías, se encomienda al Comité Monetario: por una parte, el estudio de la evolución de los cambios en los diversos mercados y por otra el examen, por lo menos una vez al año, de las restricciones que aun se opongan a los movimientos de capitales para comunicar el resultado de tales estudios a la Comisión.

¿Cuáles son las perspectivas para el futuro inmediato en este terreno? La Comisión ya tiene previsto para la segunda etapa la extensión de la liberación incondicional a las emisiones de valores mobiliarios efectuadas por las empresas de un Estado miembro en el mercado de otro Estado miembro, así como a la concesión de

créditos a plazo largo y medio para la financiación de inversiones productivas. Por otra parte, hay que señalar que en la actualidad, la Comisión está realizando una serie de estudios, en colaboración con las administraciones nacionales, a fin de armonizar o aproximar los tipos y métodos de percepción de los impuestos sobre la emisión y la circulación de valores mobiliarios, a fin de evitar que tales impuestos constituyan una traba al libre movimiento de capitales.

4. Los transportes

La extensión de la integración al sector de los transportes era -y es- una necesidad insoslayable en el proyecto de constituir un verdadero mercado común; de otro modo, las tarifas discriminatorias de transportes (favoreciendo a los intereses nacionales), especialmente en la ruptura de cargas y en los momentos del paso de fronteras, podrían servir como medio para anular discretamente las reducciones intracomunitarias de derechos aduaneros o para falsear la competencia entre los Estados miembros en contra de lo previsto en las reglas de los artículos 85 y 86 (de los que nos ocuparemos más adelante). Estas eran precisamente las razones que impulsaron a los Seis a abordar una cierta política común -sectorial- de transportes en el Tratado de la CECA (100). En realidad, en el Tratado de Roma, lo que se ha hecho es extender los principios incluidos en el Convenio de la CECA a toda la actividad de transporte.

Antes del establecimiento de una política común (101) la actividad de la Comunidad en la esfera de los transportes consiste fundamentalmente en la prohibición (desde el comienzo de la segunda etapa) de toda tarifa impuesta por cualquier Estado miembro para favorecer a empresas concretas (102), y en la supresión (también a partir de la segunda etapa) de todas las discriminaciones (103).

Sin concreción de fecha, está previsto que durante el período de transición se ha de elaborar una política común a través de tres mecanismos: la fijación de reglas comunes aplicables al tráfico dentro de la CEE. Como es natural, en la política común se admiten algunas excepciones en razón a la necesidad de mantener el nivel de vida de ciertas regiones relativamente alejadas de los grandes centros de producción o con el propósito de elevar su nivel de vida a través de una cierta política de desarrollo regional (104). El tratado previo, además, la creación de un Comité consultivo de expertos gubernamentales adscrito a la Comisión (105).

En cumplimiento de lo dispuesto en el Tratado, la Comisión ha dictado algunas decisiones prohibiendo la imposición de tarifas estatales excepcionales de sostén o ayuda, a partir del comienzo de la segunda etapa (106).

Por lo que se refiere a las discriminaciones en materia de precios y condiciones de transporte, el Consejo adoptó en su sesión del 27 de julio de 1960 el reglamento Nº 11 que entró en vigor el 1 de julio de 1961 (107). En el reglamento se reitera y

se concreta la prohibición de realizar discriminaciones en razón al país de origen o destino de las mercancías. Para vigilar la observancia de esa prohibición los gobiernos quedan obligados a comunicar a la Comisión las tarifas, convenios y acuerdos en los que se discrimine en función del país. Finalmente, en el reglamento se crea un documento de transporte con validez en toda la CEE. La aplicación del reglamento se hace en forma de recomendaciones a los gobiernos en las que figura una larga serie de especificaciones técnicas que hacen posible la paulatina adopción de las normas reglamentarias.

Por lo que se refiere a las reglas, condiciones y disposiciones constitutivas de la política común, la Comisión ha operado con una mayor prudencia, pues ha estimado útil el pronunciarse primero en un largo memorandum sobre las líneas generales de tal política y sobre el procedimiento a seguir en su elaboración y aplicación. El memorandum Schauss (108) (elaborado bajo la presidencia de Lambert Schauss, y de ahí el nombre con que es generalmente conocido) fue presentado al Consejo de Ministros y al Parlamento Europeo el 16 de abril de 1961. Comprende tres partes: la primera es una exposición de las bases económicas de la política común en el sector transporte, la segunda es una enumeración de las directrices de tal política y la tercera contiene el detalle de las medidas de aplicación. Esta última parte es la de mayor interés, pues su contenido da una idea muy completa de lo que será la política común. A continuación examinamos sus principales rasgos, agrupando las actuaciones previstas en dos grupos: el primero incluye las medidas de integración del sector transporte y el segundo comprende las medidas de organización general de los transportes a escala comunitaria.

1) Integración del sector transporte (109). La integración se ha de llevar a cabo por medio de la aplicación de una serie de "reglas", condiciones" y "otras disposiciones útiles", que habrán de adoptarse por la comunidad.

Las reglas serán de aplicación en los transportes internacionales que tienen como origen o destino un Estado miembro, o que se realizan a través del territorio de uno o más Estados miembros. Entre tales reglas, hay que señalar las referentes a:

- la adopción de un contrato de transporte internacional para los transportes fluviales y por carretera, y con condiciones uniformes, de forma analoga al que ya rige para el ferrocarril en virtud de los convenios internacionales sobre transporte de mercancías y de viajeros (CIM y CIV).
- la elaboración de un sistema comunitario que asegure la libertad de tránsito y la suavización progresiva de los contingentes de transporte por carretera existentes entre los Estados miembros.
- la conclusión de un acuerdo sobre el peso y las dimensiones de los vehículos de carretera (110).
- el acercamiento de las normas de circulación y seguro obligatorio en el transporte por carretera.

El segundo grupo de normas comunes, es decir, las condiciones habrá de referirse al acceso al mercado de transportes de un Estado miembro por parte de los transportistas no residentes en él, esto es, la fijación de las normas sobre prestación del servicio de transporte por un no residente, después de que se hayan eliminado las discriminaciones y restricciones complementarias existentes al entrar en vigor el tratado.

Finalmente, las "otras disposiciones útiles" se refieren a diversas cuestiones, entre ellas la armonización técnica y la coordinación entre las distintas formas de transporte.

2) Organización general de los transportes (111). Los principales puntos de este apartado del memorandum se ocupan del régimen de tarifas, de la organización de las empresas, de la coordinación de las inversiones y de la neutralidad fiscal.

Empecemos por ocuparnos de las tarifas. La disparidad hoy existente en materia de tarifas entre los distintos Estados miembros se ha de eliminar gradualmente tanto en el transporte de viajeros como de mercancías, por medio del llamado sistema de tarificación "à fourchettes". Por tarificación "à fourchettes" (literalmente "de tenedores") se entiende el sistema que impone a los transportistas la obligación de respetar en sus precios un límite superior y un límite inferior entre ambos límites, los transportistas quedan en libertad de fijar sus precios en función de las circunstancias del mercado. Este "sistema de tenedor" permite un margen de competencia, con un límite superior (el diente mas alto de un tenedor puesto de canto y horizontalmente) que impide el abuso de las situaciones de dominio en el mercado, y con un límite inferior que evita los excesos de la competencia despiadada. Cada Estado miembro fija un "fourchette" de precios para cada forma de transporte, y gradualmente y en virtud de decisiones del Consejo o la Comisión, los distintos "fourchettes" de los seis Estados miembros se aproximan paulatinamente entre sí hasta posibilitar el establecimiento antes del final del período transitorio de un solo "fourchette" (para cada forma de transporte) aplicable en todo el ámbito de la comunidad. El sistema recuerda el acercamiento gradual de los precios indicativos del reglamento de cereales.

Asimismo, la Comisión propone en su memorandum la efectiva fiscalización de los precios practicados, a fin de evitar que en la realidad puedan superar o caer por debajo de los topes máximo y mínimo, respectivamente. Para facilitar esta necesaria fiscalización, en el memorandum se propone una absoluta publicidad de los precios a que trabaje cada empresa, con lo cual el mercado podrá adquirir una gran transparencia.

En cuanto a la organización de las empresas de transportes, el memorandum recomienda por un lado la concesión de una mayor autonomía a los ferrocarriles nacionalizados por parte de los Estados miembros y, por otro lado, la modernización y el reforzamiento del atomizado sector de transporte por carretera, para lo cual se sugiere especialmente la creación de oficinas de fletes que centralicen las ofertas y demandas.

respecto a inversiones en el sector, la Comisión transmitió el 23 de junio de 1960 a los gobiernos un conjunto de recomendaciones sobre coordinación de los programas nacionales, con vistas a establecer varios grandes ejes comunitarios adaptados a las nuevas exigencias surgidas del mercado común. En lo sucesivo -dice la Comisión- los programas de inversión de interés comunitario deben ser examinados en común.

Sobre la neutralidad fiscal no es preciso hacer mayores aclaraciones. Al igual que sucede en otros sectores, y para impedir que se falsee la competencia, está prevista la paulatina armonización de los impuestos que gravan el transporte.

El memorandum fue examinado por primera vez por el Consejo en su sesión del 26 de junio de 1961, celebrada en Estrasburgo. En esta reunión, se decidió tomarlo como base de los trabajos a realizar con vistas al establecimiento de una política común. El 28 de noviembre del mismo año, el Consejo volvió al estudio del memorandum sin adoptar todavía ninguna resolución jurídicamente operante (112). A lo largo del primer semestre de 1962, el memorandum fue estudiado por los funcionarios de la Comisión en estrecho contacto con las más importantes organizaciones europeas de transportistas (112 bis).

Además de la estudiada hasta aquí, la Comisión ha desarrollado una labor complementaria de un cierto alcance en la esfera de los transportes (113). Hacemos un resumen de la parte más interesante de esa labor.

El tratado atribuye al Consejo de Ministros la decisión de extender las normas sobre transporte terrestre a la navegación marítima y aéreas (114). Hasta ahora, y a la vista de la complejidad de los problemas que esa extensión plantea, el Consejo no se ha pronunciado sobre el tema, si bien la Comisión ha expresado su punto de vista de que tal extensión debe llevarse a cabo (115).

Por otra parte, se ha constituido un grupo de trabajo sobre oleoductos, a fin de estudiar de forma completa todos los aspectos de este subsector del transporte, de una importancia creciente en Europa (116).

También se ha realizado un estudio conjunto sobre el régimen jurídico de los transportes por ferrocarril, carretera y vía fluvial, como primer paso para el acercamiento de las legislaciones en la materia (117). En lo que respecta a tráfico fluvial, la Comisión ha constituido un Comité de racionalización y normalización de la navegación interior europea, compuesto de representantes de las administraciones nacionales de competentes, de asociaciones profesionales de constructores navales y armadores, etc. Los primeros trabajos de este Comité referentes a barcos -tipo y normalización de su equipo- son altamente alentadores (118).

- 1) Vid. Georges Degois y Antoine Semini, "Le Marché Commun. Ses techniques douanières". París, 1958, págs. 50 y sgs. Aunque sin ninguna pretensión teórica, este libro resulta de gran utilidad para ver cómo un país como Francia puede desenvolver su compleja red de relaciones arancelarias con ciertos países terceros (Marruecos, Túnez, etc.) desde dentro del Mercado Común.
- 2) Vid. Tratado, art. 14.3. y 14.4.
- 3) Ibidem, art. 14.6.
- 4) Ello se debió a una recomendación de la Comisión dirigida a los Estados miembros el 21 de diciembre de 1959, en la que se ponía de relieve -con ocasión de la preparación de la segunda rebaja intracomunitaria del 1 de julio de 1960- que el método lineal favorecería la realización de los objetivos del Tratado. Vid. CEE. Commission, "Troisième Rapport Général sur l'activité de la Communauté" (du 21 mars 1959 - 15 mai 1960)", mayo 1960, publicado por el "Service des Publications des Communautés Européennes" (4266/1/60/5), pág. 84. En lo sucesivo este informe será citado simplemente por "3ème RGAC".
- 5) Vid. Tratado, art. 13.2. En realidad estos impuestos tienen un alcance mucho menor del que inicialmente se pensó. La Comisión, tras largas averiguaciones y trabajos para constituir un inventario de los impuestos existentes en los Estados miembros, llegó a la conclusión de que gravan casi exclusivamente a productos agrícolas del anejo II y en la mayoría de los casos como consecuencia de la existencia de una organización nacional de mercado. Por todo ello, en la práctica, la Comisión ha examinado estos impuestos caso por caso, teniendo en cuenta la elaboración de la política agrícola común. Vid. CEE. Commission, "Quatrième Rapport Général sur l'activité de la Communauté (du 16 mai 1960 au 30 avril 1961)", julio 1961, págs. 26 y 27, publicado por el "Service des Publications des Communautés Européennes" (1006/1/VI/1961/5). En lo sucesivo, este informe será citado simplemente como "4ème. RGAC".
- 6) Vid. Tratado, art. 17. Las listas definitivas de impuestos de aduanas de carácter fiscal redactadas por la Comisión son las siguientes:
 - a) Benelux: té, mate, vinos espumosos o no, otras bebidas fermentadas y ciertas especias.
 - b) Italia: café, té, mate, tabaco elaborado, cerillas, ferrocésio, papel de cigarrillos y ciertas especias.
 - c) República Federal de Alemania: café, té, cacao, alcohol, tabaco en rama y elaborado, cerillas, aceites minerales y sus derivados, y ciertas especias.
 - d) Francia: ninguno.

Vid. CEE, Commission, "Deuxième Rapport Général sur l'activité de la Communauté" (18 septembre 1958 - 20 mars 1959)", 31 de marzo de 1959, publicado por el "Service des Publications des Communautés Européennes" (2178/2/59/5). En lo sucesivo, este informe se citará simplemente por "2ème RGAC".

- 7) Vid. Tratado, art. 16. En realidad la obligación de suprimir los derechos a la exportación antes del final de la primera etapa sólo afectó a diez casos, ninguno de los cuales planteó problemas. Vid. CEE, Commission, "Cinquième Rapport Général sur l'activité de la Communauté (1er. mai - 30 avril 1962) pags. 28 y 29, publicado por el "Service des Publications des Communautés Européennes" (1011/1/XI/1962/5). En lo sucesivo este informe se citará como "5ème RGAC".
- 8) Vid. Tratado, art. 15.
- 9) La primera propuesta de aceleración -para toda la CEE- fue presentada por la Comisión, a instancia del Consejo, el 26 de febrero de 1960 y era más avanzada (50 % de reducción intracomunitaria para el final de la primera etapa) de lo que luego se acordó en el Consejo -el 12 de mayo de 1960- y se llevó a la práctica (40 %). Con todo, la Comisión declaró que la decisión del Consejo del 12 de mayo era "el hecho político y económico fundamental en la historia del mercado común después de la firma del Tratado de Roma. La decisión de aceleración confirma en efecto que los progresos realizados en dos años (1958 y 1959) son tales que un calendario que en 1957 se juzgaba razonable aparece superado en 1960... (La decisión) traduce una voluntad política que no detienen ni los obstáculos técnicos ni la comodidad que se deriva de aceptar el esquema esbozado desde el principio y ya aceptado por todos". Vid. CEE. Commission, "Troisième Rapport Général sur l'activité de la Communauté (21 mars 1959 - 15 mai 1960), mayo 1960, publicado por el "Service des Publications des Communautés Européennes" (4266/1/60/5). En lo sucesivo, este informe se citará como "3ème RGAC".
- 10) El 4 de diciembre de 1958, con ocasión de la primera reducción arancelaria intracomunitaria (a operar el 1 de enero de 1959) y conforme a lo previsto en el art. 10.2. del Tratado, la Comisión de la CEE creó el certificado de circulación de mercancías (conocido con el nombre de DD1, primero, y DD3, después). Este certificado cubre todos los intercambios que se realizan en el interior de la Comunidad y que se benefician de la reducción intracomunitaria de derechos. El certificado de circulación lo rellena el exportador y lo visa la aduana de salida; se aplica a todos los productos, salvo a los paquetes postales y a los productos llevados por viajeros en sus equipajes. Vid. CEE. Commission "2ème RGAC", ob. cit., pags. 71 y sgs.
- 11) Ministero degli Affari Esteri, "Quattro Anni di Mercato Comune Europeo", ob. cit., pag. 41.

- 12) CEE. Commission, "5ème RGAC", ob. cit., pág. 31.
- 13) CEE. Commission, "Mémorandum de la Commission sur le programme d'action de la Communauté pendant la 2ème étape", Bruselas, 24 octubre 1962 (COM(62)300), pág. 10.
- 14) Dos observaciones a este párrafo. Por derecho aplicado se entiende el legalmente vigente y no el efectivamente aplicado; en enero de 1957, algunos países del Mercado Comun tenían reducidos temporalmente sus derechos (incluso desde hacía varios años) a pesar de lo cual para la confección de la TEC se tomaron como base los derechos legales, a fin de aumentar el grado de proteccionismo del arancel aduanero común frente a terceros. Esto dio lugar a fuertes protestas en el seno del GATT, con ocasión de la apertura de la V Conferencia Arancelaria (1960-61), en la cual la CEE renegoció su tarifa en virtud de lo dispuesto en el art. XXIV.6. del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, en la forma que se expresa más adelante en el texto principal. La segunda observación es más simple: a los efectos arancelarios, en 1957, los tres países del Benelux formaban ya (como vimos en la página...) un solo territorio aduanero.
- 15) Vid. arts. 19 y 20 del Tratado.
- 16) Las negociaciones finalizaron en 1950, ante la apremiante necesidad de ultimar la TEC con vistas a la V Conferencia Arancelaria del GATT que había de iniciarse en el otoño. El 2 de marzo se firmó en Roma el acuerdo final sobre los derechos de los productos de la lista G-VI. CEE, Commission "3ème RGAC", ob. cit., pág. 245.
- 17) Cuando esa diferencia no es mayor o menor de un 15 % con respecto a la TEC, el alineamiento de la TEC se hace al final de la primera etapa. Vid. Tratado, art. 23.1.a).
- 18) Vid. Tratado, art. 23.1.b), c) y d).
- 19) En la realidad, y siguiendo la decisión de aceleración de 12 de mayo de 1960, la primera aproximación a la TEC para todos los productos no agrícolas se operó con fecha 31 de diciembre de 1960, con la particularidad de que se tomó como base de cálculo los derechos de la TEC reducidos en un 20 % (pensando en la eventual reducción de la misma como consecuencia de las negociaciones en curso en el GATT, pero sin llegar nunca a derechos aplicables inferiores a los de la TEC sin deducir ese 20 %. Vid. "4ème RGAC", ob. cit., pág. 32.
- 20) Vid. CEE. Commission, "5ème RGAC", ob. cit., págs. 34 y 35.
- 21) Vid. Tratado, art. 32.
- 22) Análogamente a lo observado en las actuaciones del desarme arancelario, esta aproximación a la TEC no afectó a los productos agrícolas. Ante la posibilidad de nuevas negociaciones

arancelarias (Ronda Kennedy), las modalidades de esta segunda aproximación son parecidas a las de la primera; la base de cálculo es la misma, es decir, la TEC disminuida en un 20 %. Para las posiciones en las cuales se ha hecho -a título de concesión arancelaria- una reducción mayor del 20 %, la base adoptada fue el derecho así reducido. Vid. CEE, Commission, "Sixième Rapport Général sur l'activité de la Communauté (1er mai 1962 - 31 mars 1963), junio 1963, págs. 32 y 33, publicado por el "Service des Publications des Communautés Européennes" (1014/1/VI/1963/5); en lo sucesivo, este informe será citado como "6ème RGAC".

- 23) Vid. Tratado, art. 25. Los contingentes se están concediendo con carácter muy restrictivo. Así en 1961, de 159 peticiones de los Estados miembros, la Comisión solamente autorizó 71 referentes a 40 posiciones arancelarias. Las importaciones realizadas al amparo de esos contingentes surgieron el 1% de las importaciones totales de los Estados miembros de la CEE y el 1,5 % de las importaciones de la CEE de terceros países. Vid. "5ème RGAC", ob. cit., pág. 36.
- 24) Vid. CEE. Commission, "4ème RGAC", ob. cit., págs. 198 y sgs. En el curso de la V Conferencia Arancelaria, la CEE también tomó parte en la llamada Ronda Dillon. En el "5ème RGAC", ob. cit., págs. 244 y 245 se hace un interesante resumen.
- 25) Vid. CEE. Commission, "3ème RGAC", ob. cit., págs. 250 y 251.
- 26) Y así se reconoce expresamente en el artículo 31 del Tratado donde se consolida el nivel de liberación recíproca acordada en virtud de la decisión del Consejo de la OECE en su sesión del 14 de enero de 1955; como ya se dijo en el apartado 3.2. del capítulo II, ese nivel de liberación era del 90 %. La ratificación por el tratado de la decisión de la OECE se hizo con el propósito de evitar las desigualdades de liberación existentes en la práctica en los distintos países de la Comunidad. En 1 de enero de 1957, los coeficientes de liberación eran del 99,8 % en Italia, del 95,6 % en el Benelux, del 91,5 % en la República Federal de Alemania y del 82,30 % en Francia.
- 27) Vid. Tratado, art. 32.
- 28) En carta dirigida a los gobiernos de los países de la Comunidad, en 21 de diciembre de 1958, la Comisión expuso su punto de vista de que los Estados miembros debían globalizar todos los contingentes bilaterales a los otros Estados miembros en el curso de 1958, es decir, no solamente los contingentes cifrados de naturaleza contractual inscritos en los acuerdos comerciales (con los anejos confidenciales incluidos) sino también los suplementos a los contingentes normales abiertos por decisión unilateral y los resultantes de las "clausulas de mejora" que figuran en los acuerdos, siempre que tales suplementos constituyeran corrientes normales y regulares de comercio. Por "clausulas de mejora" se entienden los

compromisos de naturaleza contractual que tienen por objeto ampliar los contingentes incluidos en los acuerdos, y especialmente los de productos agrícolas. Vid. CEE, Commission "2ème RGAC", ob. cit., pág. 60.

- 29) Para los productos industriales, la valoración de la producción nacional a estos efectos se hizo calculando la producción nacional a los precios de fábrica, excluidos impuestos y aumentando el importe por el volumen correspondiente a la aplicación teórica de los derechos de aduanas a la producción sin que la incidencia de esa protección pudiera superar el 20 %. Respecto de los productos agrícolas, se excluye de la valoración de la producción la parte correspondiente al autoconsumo (de las explotaciones). Vid. CEE, Commission, "2ème RGAC", págs. 60 y sgs.
- 30) Vid. Tratado, art. 33.4.
- 31) Ibidem, art. 33.8.
- 32) Ibidem, art. 34.
- 33) Ibidem, art. 35. También se regula en el Tratado la posibilidad de mantener ciertas restricciones por razones de moralidad pública, origen público, etc., siempre que no originen discriminaciones (art. 36), y la necesidad de que al final del período transitorio los monopolios nacionales de carácter comercial excluyen toda clase de discriminación entre los ciudadanos de los Estados miembros (art. 37).
- 34) Vid. CEE, Commission, "3ème RGAC", ob. cit., pág. 31.
- 35) Y no en el 10 % como generalmente se había hecho para los productos agrícolas aprovechando la posibilidad de selección a que nos hemos referido en la pág. 13.
- 36) En virtud de la posibilidad de mantener ciertas restricciones previstas en el art. 32.8, posibilidad a la que se hace referencia en las líneas correspondientes a la llamada Nº 2.
- 37) Vid. CEE, Commission, "5ème RGAC", ob. cit., pág. 41.
- 38) Vid. CEE, Commission, "Mémoire de la Commission sur le Programme d'action de la Communauté pendant la 2ème étape", ob. cit., pág. 14 y sgs.
- 39) Vid. Tratado, art. 38.1.
- 40) J.F. Deniau, "Le Marché Commun", París, 1962, 5ª edición, pág. 55.
- 41) Ello puede comprobarse en el estudio de la OECE "La Politique Agricole", París, 1956, en cuyas páginas se analizan las políticas seguidas por los seis países firmantes del Tratado de Roma el año anterior a la conclusión de éste.

- 42) Vid. Tratado, art. 39.
- 43) La Comisión, desde la apertura del período transitorio, se planteó los problemas agrícolas como algo complejo y de solución a largo plazo. "El problema esencial -decía en su primer informe a la Asamblea- está constituido por la disparidad existente entre el nivel de renta en la agricultura y en los demás sectores económicos. Los Estados miembros, desde hace mucho tiempo, tratan de resolver este problema por medio de su política agrícola. En muchos aspectos, ese esfuerzo aun no se ha visto coronado por el éxito. El establecimiento de la Comunidad ofrece una oportunidad de poner en práctica una nueva concepción de la política agrícola en Europa, que no podrá ser ni la simple resultante de la lucha entre los diferentes grupos de intereses ni tampoco una elaboración al margen de la realidad de la agricultura. La política agrícola común deberá ser lo suficientemente flexible para poderse adaptar a las circunstancias siempre cambiantes. Una política de este tipo representa un cambio en las formas de pensar y de actuar: en otras palabras, el desarrollo de una política agrícola común no podrá operarse de la noche a la mañana, sino que exigirá años y deberá estar sostenida por la voluntad de llegar a una solución razonable y duradera de los problemas". Vid. CEE, Commission, "Premier Rapport Général sur l'activité de la Communauté (1er janvier - 17 septembre 1958)", 17 septiembre 1958, págs. 71 y 72. En lo sucesivo este informe se citará simplemente por "1er RGAC".
- 44) Vid. Tratado, art. 44 y lo dicho en el apartado 2.2.5. de este mismo capítulo.
- 45) Vid. Tratado, art. 46. En la práctica y durante la primera etapa del período transitorio, este tipo de contratos a largo plazo prácticamente no se empleó. Tan sólo se concluyó un acuerdo a largo plazo entre Alemania y Francia, en febrero de 1959, para la compra de trigo francés durante un período de cuatro años, empezando por suministros de 325.000 Tm. de trigo, en 1959, y terminando con 825.000 Tm. de cereales, de ellas 400.000 Tm. de trigo. Automáticamente, el acuerdo dejó de tener fuerza al entrar en vigor el reglamento comunitario de cereales. Vid. CEE, Commission, "2ème RGAC", ob. cit., pág. 110. Al parecer la Comisión realizó, sin éxito, algunos esfuerzos para que los Estados miembros hicieran un mayor uso de las posibilidades inherentes a tales acuerdos, Vid. CEE, Commission, "5ème RGAC", pág. 46.
- 46) Vid. Tratado, art. 42 y lo dicho en el apartado 2.2.5. de este mismo capítulo bajo el epígrafe "Reglas de Competencia".
- 47) Vid. Tratado, art. 40.
- 48) Ibidem, art. 43.

- 49) Sobre la fase preparatoria de la política agrícola común, puede verse el libro de Bernard Oury "L'Agriculture au seuil du Marché Commun", París, 1959, 364 págs.
- 50) En 1958, la Comisión preparó para la Asamblea Parlamentaria Europea un "Document de travail sur la situation de l'Agriculture dans la Communauté", Bruselas, 15 de septiembre de 1958, 50 pgs., donde se prevé un resumen de la situación en el momento de comenzar a ser discutida la política agrícola común.
- 51) Las conclusiones más importantes de la Conferencia de Stressa se puede decir que fueron las siguientes:
 - 1ª. La agricultura debe ser considerada como parte integrante de la economía y como factor esencial de la vida social.
 - 2ª. La aplicación del tratado debe conducir a un desarrollo progresivo de los intercambios en el interior de la Comunidad.
 - 3ª. La adaptación de las estructuras agrícolas debe contribuir a un acercamiento de los distintos precios de venta a una orientación racional de la producción y una mejora de la productividad.
 - 4ª. Debe buscarse un equilibrio entre la producción y las posibilidades de dar salida a los productos
 - 5ª. La mejora de las estructuras agrícolas debe hacer posible el que los capitales y el trabajo obtengan en la agricultura europea remuneraciones comparables a las que perciben otros sectores de la economía.
 - 6ª. Habida cuenta de la importancia de las estructuras familiares en la agricultura europea y la voluntad unánime de salvaguardar este carácter familiar, convendría el que se apliquen todos los medios para acrecentar la capacidad económica y competitiva de las empresas familiares. Vid. El "Recueil des Documents de la Conférence Agricole des Etats membres de la Communauté Economique Européenne à Stressa du 3 au 12 juillet 1958", publicado por el "Service des Publications des Communautés Européennes" (2116/2/59/5), págs. 222 y sgs.
- 52) Vid. CEE, Commission, "Propositions concernant la valoration et la mise en oeuvre de la politique agricole commun en vertu de l'article 43 du traité instituant la Communauté Economique Européenne", Bruselas, 30 de junio de 1960 (VI/COM(60)105), edición a multicopista.
- 53) Vid. CEE, Commission "4ème RGAC", ob. cit., pág. 133.

- 54) El acuerdo se obtuvo en la 119 sesión del Consejo (16 al 23 de diciembre de 1963), bajo la presidencia de J.M. Luns, Ministro holandés de Asuntos Exteriores, Vid. CEE, "Bulletin de la CEE", séptimo año, N° 1, enero 1964, pág. 17.
- 55) Sicco Mansholt: "Un nouveau pas en avant vers la politique agricole commune" (Extractos del discurso del Sr. Mansholt, vicepresidente de la Comisión de la CEE, ante el Parlamento Europeo el 7 de enero de 1954), en "Bulletin de la CEE", año séptimo, N° 2, febrero 1964, págs. 5 y 6 .
- 56) CEE, Commission, "Signification général et portée des décisions de politique agricole du conseil du 23 décembre 1963", en "Bulletin de la CEE", séptimo año, N° 2, febrero 1964, pág. 42.
- 57) Vid. "Règlement du Conseil N° 19, portant l'institution d'un régime de prélèvements et établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales", en el Journal officiel des Communautés Européennes (en lo sucesivo JOCE), de 20 de abril de 1962, pág. 933.
- 58) Los precios indicativos base se fijan con referencia al centro de comercialización de la zona más deficitaria de cada país (salvo en los países del Benelux, donde el PIB de cada uno de ellos se refieren al país entero). Estos centros son: en Francia, Marsella; en Alemania, Duisburgo, y en Italia, Nápoles.

Además, para dar al productor una idea más precisa del precio que realmente puede esperar, el reglamento de cereales autoriza a fijar centros de comercialización regionales en los países en donde, por razones naturales en la formación de los precios (fundamentalmente al transporte), la diferencia entre el precio de mercado del centro de comercialización deficitaria de un lado y del centro de comercialización excedentaria del otro, sea superior al 5 %. Se han establecido precios indicativos derivados en Alemania (donde hay 16 zonas de precios), Francia (5 zonas) e Italia (4 zonas). Vid. GATT, "Rapport du deuxième Comité sur la consultation avec la Communauté Economique Européenne, ob. cit., pag. 10 y 11.

- 59) El precio umbral puede formularse así:

Frente a los demás Estados miembros,

$$Pu = PIB - t.$$

Frente a terceros,

$$Pu = PIB + MF - t,$$

donde Pu = precio umbral,

PIB = Precio indicativo base,

t = gastos de transporte desde la frontera o puesto de desembarque al centro de comercialización de la zona más deficitaria.

MF = monto a forfait, que como se dice más adelante en el texto principal es una cantidad fija que la Comisión de la CEE establece (y modifica cuando cree necesario) para que la producción intracomunitaria tenga una preferencia sobre la de terceros países.

- 60) El precio CIF de los cereales y de las harinas se calcula en cada Estado miembro en el lugar de entrega que se determina administrativamente. Esos lugares de entrada son: Amberes, en Bélgica; Emmerich (localidad sobre el Rin en la frontera con Holanda), en Alemania; Dunquerque (para el maíz y el sorgo) y Marsella (para los demás cereales), en Francia; Nápoles (para el trigo blando), Genova (para el trigo duro) y Ravena (para los demás cereales), en Italia; Sterpenich (para el trigo y el centeno) y Envers (para los demás cereales), en Luxemburgo; Rotterdam, en Holanda.
- 61) Los datos empleados en la preparación del cuadro han sido extraídos de la publicación del GATT, "Rapport du deuxième Comité sur la Consultation avec la Communauté Economique Européenne" (GATT/1962-6), Ginebra, 1962, págs. 11 y sgs.
- 62) Vid. GATT "Rapport du deuxième Comité sur la Consultation avec la Communauté Economique Européenne", ob. cit., págs. 103 y sgs.
- 63) Vid. "Règlement N° 16/64/CEE du Conseil, du 5 février 1964, portant établissement graduel d'une organisation commune du marché du riz". En JOCE, 27 febrero 1964, pág. 574/64 y sgs.
- 64) Para la importación del arroz paddy (arroz desgranado sin descortezar) y del arroz elaborado, se introducen unos ajustes en los prélèvements-base calculados para el arroz descortezado en la forma que hemos visto.
- 65) Vid. "Règlement N° 20, portant institution d'un régime de prélèvements et établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc", en JOCE, 20 abril de 1962, pág. 945/62.
- 66) Vid. "Règlement N° 21 portant institution d'un régime de prélèvement et établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des oeufs", en JOCE, 20 de abril de 1962, pág. 953/62.
- 67) Vid. "Règlement N° 22 portant institution d'un régime de prélèvements et établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille", en JOCE, 20 de abril de 1962, pág. 959/62.
- 65) Hasta ahora cada país tiene sus coeficientes de transformación propios (salvo, en parte, para la carne de cerdo), si bien está previsto que al final del período transitorio tendrá que

haber un solo coeficiente válido en toda la Comunidad frente a terceros países. En carne de cerdo, el coeficiente de transformación para toda la CEE es de 4,2 Kg. de cereales forrajes por Kg. de carne, pero la composición de esos 4,2 Kg. es distinta en cada uno de los Estados miembros.

- 66) Vid. GATT "Rapport du deuxième Comité sur la Consultation avec la Communauté Economique Européenne", ob. cit., pag. 110.
- 67) Vid. "Règlement N° 14/64/CEE du Conseil, du 5 février 1964, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine", en JOCE, 27 de febrero de 1964, págs. 562/64.
- 68) El reglamento cubre los siguientes productos bovinos: animales vivos, carne fresca, refrigerada o congelada; despojos frescos, refrigerados o congelados; carnes y despojos salados o en salmuera, secos o ahumados; charcutería y conservas cárnicas, sebos de los llamados "de primer jugo". Vid. Reglamento 14/64/CEE del Consejo antes citado, art. 1º.
- 68) Vid. "Règlement N° 13/64/CEE du Conseil, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers", en JOCE, 27 de febrero de 1964, págs. 549/64 y sgs.
- 69) Vid. Reglamento N° 13/64/CEE del Consejo, ya citado, art. 17.
- 70) Vid. Reglamento N° 13/64/CEE del Consejo, art. 18.
- 71) Vid. "Règlement N° 23, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes", en JOCE, 20 abril 1962, págs. 965/62.
- 72) Hasta ahora los productos comprendidos en el régimen establecido por este reglamento son los siguientes: coliflor, lechuga, cebolla, tomate, manzanas, peras, albaricoque, melocotón, ciruela, espinaca, chicoria, guisante, judía verde, zanahoria, alcachofa, naranja dulce, clementina, limón, uva de mesa, cereza y fresa.
- 73) Vid. "Règlement N° 24, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le domaine vitivinicole" en JOCE, 20 de abril de 1962, pag. 989/62.
- 74) Vid. "Règlement N° 18, portant application de certaines règles de concurrence aux productions et au commerce des produits agricoles", en JOCE, 20 abril 1962, págs. 993/62.
- 75) Vid. "Règlement N° 25 relatif au financement de la politique agricole commune", en JOCE, 20 de abril de 1962, pag. 991/62 y "Règlement N° 18/64/CEE du Conseil du 5 février 1964, relatif aux conditions du concours de fonds européens d'orientation et de garantie agricole", en JOCE, 27 de febrero de 1964, págs. 586/64 y sgs.

- 76) Vid. "Décision concernant les critères objectifs pour l'établissement des systèmes de prix minimum et pour la fixation de ces prix", en JOCE, 20 de abril de 1962, pág. 995/62. En el momento de redactar esta nota (abril 1962) está anunciada la pronta publicación de los reglamentos referentes a la carne de vaca, productos lácteos, grasas y arroz. Mas adelante hacemos algunas referencias a estos proyectos que se encuentran en un estadio de elaboración muy adelantado.
- 77) Vid. François Clerc "Le Marché Commun Agricole", París, 1963, pag. 5.
- 78) Vid. el texto del discurso de E. Pisand en el "Bulletin d'Information du Ministère de l'Agriculture. Special Marché Commun", número correspondiente a diciembre de 1962, págs. 12 y sgs.
- 79) Las previsiones y expectativas que siguen están extraídas de la obra del "Memorandum de la Commission sur le Programme d'action de la Communauté pendant la 2ème étape", ob. cit., págs. 40 a 47.
- 80) Vid. Sobre esta cuestión, el interesante libro de J. Schiefer "Marché du Travail Européen", París, 1961, y especialmente las págs. 1973 y sgs.
- 81) Vid. Tratado, art. 48.
- 82) Ibidem, art. 49.
- 83) Ibidem, arts. 51 y 50, respectivamente. No es de extrañar que en estas cuestiones no se hiciera más que sentar las bases. La diferencia entre las cargas de los distintos países que negociaban el tratado hizo especialmente recelosos a los que habían alcanzado un mayor nivel de seguridad social y especialmente a Francia. Vid. Jacques Jean Rivas, "Les Problèmes Juridiques et Economiques du Marché Commun", París, 1960, págs. 28 y sgs.
- 84) "Règlement N° 15, JOCE N° 57, de 26 de agosto de 1961.
- 85) Vid. CEE "Memorandum de la Commission sur le Programme d'action de la Communauté pendant la 2ème étape", ob. cit., pag. 18.
- 86) Vid. CEE. Commission "5ème RGAC", ob. cit., págs. 52 y 53.
- 87) Vid. "Règlement N° 4 du Conseil relatif à la sécurité sociale des travailleurs migrants". y "Règlement N° 4 du Conseil fixant les modalités de mise en oeuvre du règlement N° 3", ambos en JOCE de 16 de diciembre de 1958. Reseña Regls. 3 y 4.
- 88) Vid. CEE, Commission "5ème RGAC", pag. 59.
- 89) Vid. Commission Administrative de la CEE pour la Sécurité sociale des travailleurs migrants", "Premier Rapport annual sur

la mise en oeuvre des règlements N° 3 et N° 4 du Conseil de la CEE concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants (19 décembre 1958 - 31 décembre 1959)", marzo (1003), 112 págs.

- 90) Vid. Tratado, art. 52.
- 91) Vid. Tratado, art. 54.
- 92) Vid. Tratado, art. 57.
- 93) Vid. "5ème RGAC", ob. cit. págs. 66 y sgs.
- 94) Vid. Tratado, arts. 59 y 60. La transferencia de los medios de pago necesarios para hacer efectiva esa liberación se hace al propio tiempo, conforme a lo previsto en el art. 106.
- 95) Vid. Tratado, art. 63.
- 96) Vid. "5ème RGAC", ob. cit. págs. 62 y sgs.
- 97) Vid. Ministero degli Affari Esteri, "Quattro anni di Mercato Comune Europeo", ob. cit., pag. 146.
- 98) Vid. Tratado, art. 57. La transferencia de los medios de pago necesarios para hacer efectiva esa liberación se hace al propio tiempo, conforme a lo previsto en el art. 106.
- 99) Para conocer los procedimientos, regulaciones y facilidades para invertir en los seis países del Mercado Común en 1960, puede verse la obra de Marc Kohler, "The Common Market and Investments". Nueva York, 1960, 172 págs.
- 100) "Se reconoce que el establecimiento del Mercado Común hace necesaria la aplicación de tarifas de transporte de carbón y acero cuya naturaleza ofrezca condiciones de precios análogos a los usuarios que se encuentren en circunstancias análogas". Vid., art. 70 del Tratado de la CEEA.
- 101) Vid. Tratado, art. 74.
- 102) Ibidem, art. 80.
- 103) Ibidem, art. 79.
- 104) Ibidem, art. 75.1. y 75.3.
- 105) Ibidem, art. 83
- 106) Concretamente referentes a algunas tarifas excepcionales italianas. Vid. Ministero degli Affari Esteri, "Quattro anni di Mercato Comune Europeo", ob. cit., pag. 160.
- 107) Vid. "4ème RGAC", ob. cit., pag. 151.

- 108) Vid. CEE. Commission, "Mémorandum sur l'orientation à donner à la politique commune des transports", Bruselas, 10 de abril de 1961, edición multicopiada, 128 págs. y un tomo de anexos.
- 109) CEE. Commission, "Mémorandum sur l'orientation à donner à la politique des transports", ob. cit. págs. 83 y sgs.
- 110) La Comisión ha elaborado ya una propuesta sobre esta cuestión que actualmente está pendiente de estudio por el Consejo, con vistas a su entrada en vigor el 1 de enero de 1965. Despacho Nº 575 (28-IX-62) de la Embajada de España ante la CEE, Archivos del Ministerio de Comercio.
- 111) Vid. CEE. Commission "Mémorandum sur l'orientation à donner à la politique commune des transports", ob.cit., págs. 94 y sgs.
- 112) La decisión más importante que se ha adoptado es la de 21 de marzo de 1962 (Vid. JOCE Nº del 3 abril 1962, pag. 760/62), cuyo título es "Décision du Conseil constituant une procédure d'examen et de consultation préalables pour certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives envisagées par les Etats membres dans le domaine des transports".
- 113) Vid. CEE. Commission, "6ème RGAC", ob. cit., págs. 171 y 172.
- 114) Vid. Tratado, art. 84.2.
- 115) El Sr. Schaus, con ocasión de una mesa redonda sobre el problema de los transportes en la CEE organizada en octubre de 1962, por el "Centre d'Information et d'Etudes sur les Communautés Européennes" (CISCE) expuso la tesis de la Comisión de que el Tratado podrá ser aplicado a los transportes marítimos y aéreos sin ninguna modificación. En cualquier caso -continuó el Sr. Schaus- es indispensable que la Comunidad elabore su doctrina de transportes marítimos, pues una vez que se hayan adherido el Reino Unido, Noruega y Dinamarca, la flota de la CEE será la primera del mundo con el 42 % de los efectivos mundiales. Por otra parte, la política comercial común exige una política común de transportes marítimos, pues a partir de 1970, los tratados de comercio y navegación serán negociados por el Consejo y la Comisión en nombre de toda la Comunidad. En esa política común hay que prever una cierta excepcionalidad en lo referente a la aplicación de los artículos 85 a 92 del Tratado (reglas de competencia). Vid. Boletín "Europe" Nº 1375, 3 octubre 1967, pag. 5.
- 116) Vid. "Mémorandum de la Commission sur le Programme d'action de la Communauté pendant la 2ème étape", pag. 53.
- 117) Vid. CEE. Commission "Régime juridique des transports ferroviaires, routiers et fluviaux dans les Etats membres de la Communauté Economique Européenne" (8046/1/IX/1962/5).
- 118) Vid. CEE. Commission, "5ème RGAC", ob. cit. pag. 176.

SUMARIO:

1. Introducción.
2. Las reglas comunes.
 - 2.1. Las reglas de competencia.
 - 2.1.1. Reglas aplicables a las empresas.
 - 2.1.2. Prácticas de dumping.
 - 2.1.3. Ayudas concedidas por los Estados.
 - 2.2. Las disposiciones fiscales.
 - 2.3. El acercamiento de las legislaciones.
3. La política económica.
 - 3.1. La política de coyuntura.
 - 3.2. La política económica a plazo medio.
 - 3.3. La balanza de pagos y la política monetaria.
 - 3.4. La política comercial.
 - 3.5. El Banco Europeo de Inversiones y la política de desarrollo regional.
4. La política social y el Fondo Social Europeo.

NOTAS.

- - - - -

1. Introducción

"Si lo tuviera que definir con una fórmula -reflexiona Marjolin- yo diría del Mercado Común que es un centro de decisiones económicas comunes, o mejor dicho, comunitarias. Es el lugar donde los gobiernos, a propuesta y bajo la presión de las instituciones comunitarias, armonizan, coordinan y unifican sus políticas. Este elemento es, en mi opinión, más significativo que la unión aduanera propiamente dicha, ya que en todas las economías, incluso las más liberales, el Estado desempeña un papel decisivo no sólo en los sectores donde la competencia es débil, tales como el transporte, la energía, la construcción o la agricultura, sino que también ejerce su influencia sobre sectores cada vez más amplios de la economía. De hecho, las políticas comunes constituyen actualmente el corazón mismo del Mercado Común" (1).

Pocas palabras podrían resultar más oportunas que las anteriores para abrir este capítulo dedicado al estudio de la política de la Comunidad. Si la unión aduanera pasara a ser al final del período transitorio un elemento semiestático del Mercado Común, la política común seguirá coordinando, armonizando, unificando las políticas económicas de los Estados miembros, esto es, seguirá trabajando en pro de una integración económica plena. Si la unión aduanera es la base del Mercado Común, la política económica, gradualmente, va levantando los pilares donde se ha de asentar un día la economía verdaderamente integrada de la CEE.

La política de la Comunidad se manifiesta en una multiplicidad de frentes que, siguiendo el tratado, pueden resumirse así: reglas comunes (competencia, disposiciones fiscales y acercamiento de las legislaciones), política económica (coyuntura, balanza de pagos y comercio) y política social. A cada uno de estos epígrafes dedicaremos una parte del presente capítulo.

2. Las reglas comunes

Las reglas comunes constituyen otros tantos mecanismos complementarios de los estudiados en la parte de fundamentos de la Comunidad. En otras palabras: sin unas ciertas reglas de competencia comunes, sin unas determinadas disposiciones fiscales que eviten la discriminación y sin un acercamiento mínimo de las legislaciones, no sería posible el funcionamiento adecuado del Mercado Común, a pesar de la reducción de barreras arancelarias intra-comunitarias, de la supresión de contingentes y de la eliminación de restricciones en los movimientos de mano de obra y capital. La política económica y la política social tienen otro carácter, pues además de ser elementos en la formación del Mercado Común, son elementos que tienden a asegurar de forma activa su ulterior desarrollo.

2.1. Las reglas de competencia

Las reglas de competencia las clasifica el Tratado de Roma en tres categorías distintas: las aplicables a las empresas, las referentes a las prácticas de dumping y las concernientes a las ayudas concedidas por los Estados. Cada una de estas categorías merece ser analizada por separado.

2.1.1. Reglas aplicables a las empresas

Antes de concluirse el Tratado de Roma de los seis países que participaban en la negociación, cuatro -Francia, Alemania, Italia y Holanda- contaban ya con una cierta legislación contra las prácticas restrictivas de la competencia y contra los abusos de las posiciones de dominio del mercado (2). Aunque muy diferentes en su contenido, en las disposiciones de esos cuatro países se autorizaba expresamente la restricción de la competencia en lo referente a los intercambios con el extranjero. Para obviar esa dificultad, era completamente lógico que en el Tratado de Roma se prohibiesen expresamente las limitaciones a la competencia y los abusos de posiciones de dominio, que pudiesen perjudicar los intercambios entre los Estados miembros. Tal es el sentido de los artículos 85 a 91 del Tratado.

La filosofía del Tratado en esos artículos ha sido claramente expuesta por la Comisión. "En el plano económico -dice el ejecutivo supranacional europeo-, la competencia, incluso si es imperfecta, satisface, en el más alto grado concebible, las necesidades de los compradores y consumidores. Cuanto más intensa es la competencia, más incitada se ven la industria y el comercio a utilizar

las posibilidades existentes de producción, distribución, racionalización y mejora con vistas a satisfacer lo mejor posible a los consumidores. De esta forma, la competencia es una de las bases del progreso técnico y económico. En tercer lugar, la competencia amortigua la tendencia al alza de los costes y los precios y, muy especialmente, disminuye la repercusión de los costes sobre los precios. En cuarto lugar, con la competencia se opera un reparto más equitativo de los beneficios entre los diversos sectores de la economía y se reduce el peligro de la persistencia en las inversiones inadecuadas" (3).

En el tratado se prohíben y se declaran nulas de pleno derecho las prácticas restrictivas (acuerdos entre empresas, decisiones de asociación de empresas y toda clase de prácticas concertadas) que tengan por objeto o como efecto impedir, restringir o falsear la competencia en el interior del Mercado Común. Asimismo, se prohíben los abusos de las empresas con dominio del mercado (4),

Como prácticas restrictivas en el tratado se enumeran, a efectos indicativos, las siguientes: la fijación (común) de precios de compra o venta u otras condiciones de las transacciones; la limitación de la producción, del desarrollo técnico o de las inversiones; el reparto de los mercados o de las fuentes de aprovisionamiento; la discriminación frente a clientes o proveedores de obligaciones extracontractuales.

Los abusos de las empresas con posición de dominio de mercado son análogas a las enumeradas, excluido el reparto de mercados, con la característica diferenciadora de que las realiza una sola empresa (o unas pocas empresas que no compitan entre sí) y que la conducta abusiva presupone un perjuicio para el consumidor.

El haber prohibido de plano las prácticas restrictivas, habría resultado irracional e irrealista. En la economía capitalista existe multitud de casos en que es preciso admitir restricciones a la competencia en provecho de productores y consumidores, y así se reconoce en todos los Estados donde existen leyes antimonopolísticas. En el Tratado de Roma también se admite este principio, y en consecuencia se exceptúan de la regla de prohibición aquellos acuerdos restrictivos de la competencia pero que contribuyan a mejorar la producción o la distribución de los productos o a promover el progreso técnico o económico (5).

Ciertamente, para aplicar la política implícita en las prohibiciones expresadas mas arriba, el tratado no hizo mas que sentar las bases. Para elaborar esa política era preciso un reglamento que relacionase las prohibiciones y excepciones concretas, que estableciese una nítida demarcación entre las áreas de competencia de la Comisión y del Tribunal de Justicia y que regulase claramente las relaciones entre el Tratado de Roma y las legislaciones internas (6).

Independientemente de sentar las bases del futuro reglamento, el tratado confirió poderes a la Comisión, para actuar desde

la entrada en vigor del tratado hasta la publicación del reglamento (7). En virtud de este procedimiento transitorio, en el cual no entramos, la Comisión abrió 33 expedientes de infracción de los artículos 85 y 86 (8).

En sus sesiones de los días 29 y 30 de diciembre de 1961, el Consejo de la CEE aprobó su "Reglamento Nº 17, sobre aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado" (9), aplicable a todos los sectores excepto a la banca, los seguros y los transportes (10). Este reglamento constituye -según la Comisión- el primer elemento de una legislación europea anticártel, cuya importancia no es preciso subrayar (11).

El reglamento detalla el principio de la nulidad de pleno derecho para las infracciones de la prohibición de prácticas restrictivas a escala de la CEE, e impone la notificación obligatoria (antes del 1º de agosto de 1962) de todos aquellos acuerdos, decisiones y prácticas que a juicio de quienes los realizan son exceptuables.

Para las prácticas restrictivas que no afectan al comercio entre los Estados miembros existentes en el momento de la publicación del reglamento, se impone, asimismo, la notificación a la Comisión, salvo en aquellos casos en que la restricción persiga la integración vertical, la investigación o la unificación de normas y tipos; para este tipo de acuerdos y decisiones restrictivos, la notificación es meramente facultativa. En caso de falsear las notificaciones, las empresas son sancionadas con multa de hasta 50.000 Unidades de Cuenta.

La Comisión, de oficio o previa demanda, investiga sobre la infracción de las prohibiciones del tratado y en caso de comprobar su existencia así lo declara, pudiendo conminar a las empresas afectadas para que cesen en su realización. A los efectos de su investigación, la Comisión cuenta con poder para exigir de las empresas todas las informaciones que juzgue necesarias, así como para pedir al Estado miembro donde radique el caso estudiado la colaboración que precise. En caso de no obedecer la conminación de cese emanada de la Comisión, las empresas en cuestión son sancionadas con multa de hasta 1.000.000 de Unidades de Cuenta. Las decisiones son publicadas, en extracto, a fin de que exista suficiente conocimiento en el mercado del tipo de restricciones cuyo cese se ordene.

Se puede decir que el dispositivo legal de la Comunidad en lo referente a normas de competencia está prácticamente completo, especialmente en lo que concierne a las prácticas restrictivas. Al parecer, la Comisión tiene intención de prestar en lo sucesivo una mayor atención a las actividades de las empresas con posición de dominio en el mercado y a los procesos de concentración económica, fenómeno este último que está adquiriendo una intensidad realmente extraordinaria.

Respecto a las empresas dominantes, la Comisión realizará encuestas por sectores e intensificará su atención sobre la evolución de los precios en las diversas ramas de la actividad

económica a fin de proponer, en caso de necesidad, la publicación de nuevas disposiciones comunitarias conducentes a un control más eficaz de las prácticas abusivas.

Respecto al segundo punto -concentración de empresas-, la Comisión tiene intención de velar para que las concentraciones sin justificación económica no se vean fomentadas artificialmente. Esto significa que ante todo es preciso alcanzar una mayor neutralidad en el derecho de sociedades, en el fiscal y en el de propiedad industrial, de forma que en los aspectos abarcados por ese marco jurídico, todas las empresas se vean en las mismas condiciones de competir (12).

2.1.2. Prácticas de dumping

El tratado autoriza a la Comisión para que, a petición de un Estado miembro o de cualquier otro interesado, compruebe si se realizan prácticas de dumping dentro de la Comunidad, pudiendo, en su caso, dirigir a sus autores recomendaciones para el cese en su actitud o autorizar al Estado correspondiente para adoptar las medidas oportunas (13). El tratado no especifica lo que entiende por prácticas de dumping, y este concepto tampoco ha sido definido en ningún reglamento ulteriormente. La Comisión dispone por tanto en este punto de un poder de apreciación que puede ejercer en función de los elementos concretos de cada asunto que se plantee. En su quinto informe, la Comisión ha intentado una cierta definición: hay práctica de dumping y está justificada la aplicación del procedimiento del artículo 91.1. cuando la Comisión europea comprueba la existencia efectiva de un producto determinado en el mercado de un Estado miembro a un precio inferior a su valor normal que esté produciendo un perjuicio importante a la industria de tal Estado miembro (14).

Es lógico que desde la constitución del Mercado Común la Comisión cuente con poderes para prevenir o atacar el dumping, a fin de evitar el falseamiento de la competencia, pues al desaparecer aranceles y contingentes la posible incidencia de las prácticas de dumping se hace mucho mayor en el ámbito del comercio internacional.

Prevenir los precios de dumping es también el propósito del Tratado cuando en él se dice que "los productos originarios de un Estado miembro que hayan sido despachados a consumo y que hayan sido exportados a otro Estado miembro han de ser admitidos en régimen de reimportación en el territorio del primer Estado sin que puedan ser gravados con ningún derecho de aduana, restricción cuantitativa o medida de efecto equivalente" (15). Este último precepto, conocido ya generalmente con el nombre de efecto "boomerang", ha de descargar de mucho trabajo a la Comisión en todo lo concerniente al dumping.

Para establecer las reglas de aplicación del tratado en lo referente al dumping, la Comisión convocó una conferencia de expertos gubernamentales que se celebró durante los días 25 y 26 de junio de 1958 (16). En esa conferencia, se procedió a un

cambio de puntos de vista sobre el alcance y aproximación de las legislaciones nacionales en lo referente a dumping, sobre las relaciones entre las disposiciones del tratado y el artículo VI del GATT y sobre los problemas derivados de las prácticas de dumping realizadas desde terceros países.

La consecuencia final de esa conferencia fue el reglamento Nº 8 del Consejo, que entró en vigor el 15 de abril de 1960 (17). El reglamento desarrolla los preceptos contenidos en el tratado, estableciendo un procedimiento muy detallado donde se regula el "efecto boomerang".

Para examinar las dificultades surgidas en la aplicación del reglamento del artículo 91.2, la Comisión convocó una segunda reunión de expertos gubernamentales, que sirvió además para extraer algunas conclusiones de la experiencia obtenida en el examen de los 14 casos estudiados hasta entonces en aplicación directa del artículo 91.1.

La conclusión más importante fue la siguiente: para que la regulación del tratado y el reglamento se haga más eficaz en lo referente a protección contra el dumping desde un tercer país, es oportuno que todos los Estados miembros dispongan de una legislación propia que permita tomar medidas frente a tales prácticas. Asimismo, se subrayó la conveniencia de proceder a acercar tales legislaciones. En Italia, único país que carecía de ley antidumping, el Gobierno -como resultado de esta reunión- envió un proyecto de Ley al Parlamento (18).

Los casos de dumping intracomunitario examinados por la Comisión hasta el 31 de marzo de 1963 fueron veinte. En ocho de ellos, las averiguaciones fueron pronto abandonadas, bien por su evidente carencia de fundamento, bien por un cambio sustancial en las circunstancias. En otros ocho casos, los denunciantes retiraron -provisional o definitivamente- sus respectivas denuncias, o los encausados pusieron fin a las prácticas de dumping.

En dos casos se dirigieron recomendaciones a las de las empresas denunciadas. Los dos casos restantes eran objeto de estudio por la Comisión en el momento de redactar estas líneas (19).

2.1.3. Las ayudas concedidas por los Estados

Las ayudas económicas que los Estados dispensan a determinadas producciones o servicios, pueden ser financieras (créditos, subvenciones, primas, etc.) y fiscales (exenciones, bonificaciones, etc.).

En el Tratado de Roma las ayudas estatales se clasifican en incompatibles, compatibles y que pueden ser compatibles con los propósitos del Mercado Común. Se consideran incompatibles, las ayudas que favoreciendo a ciertas empresas o producciones falseen o puedan falsear la competencia. Ayudas compatibles son las de carácter social, concedidas a consumidores individuales (sin discriminación del lugar de origen de los productos y

otorgadas para remediar daños catastróficos). Finalmente, pueden llegar a ser consideradas como compatibles: las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo de regiones con bajo nivel de vida o desempleo grave, las que tienen por objeto la realización de proyectos de interés europeo o la resolución de perturbaciones graves de la economía de un Estado miembro y las que contribuyen al desarrollo de ciertas regiones sin alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común (20).

La Comisión, junto con los Estados miembros, realiza de forma permanente el examen de las ayudas estatales. Si como consecuencia de ese examen llega a la conclusión de que una determinada ayuda no compatible con el Mercado Común está siendo aplicada, la Comisión comunica al Estado miembro en cuestión el plazo en que debe modificar o suprimir tal ayuda. Si el Estado en cuestión no acepta la decisión de la Comisión, ésta o cualquier Estado interesado pueden ejercitar la acción correspondiente ante el Tribunal de Justicia.

Los Estados miembros deben poner en conocimiento de la Comisión las modificaciones de las ayudas vigentes o el establecimiento de otras nuevas. La Comisión examina las modificaciones o innovaciones, y en tanto que no haya resuelto no pueden ponerse en vigor por los Estados miembros; en caso de estimarse que la modificación o la nueva ayuda son incompatibles con el Mercado Común, la Comisión sigue un procedimiento análogo al expuesto más arriba (21), esto es, notifica al Estado miembro su obligación de desistir de su intención.

El examen y decisión sobre las ayudas por parte de la Comisión aún no han sido reglamentados (22), pero ello no ha representado un obstáculo para la actividad de la Comisión en este campo, que ha estudiado y autorizado un gran número de proyectos de ayuda estatal. Entre ellos podemos citar: el proyecto belga de ayuda al desarrollo de una región deprimida (Borinage); la modificación del régimen francés de ayuda a la cinematografía; el proyecto italiano de ayuda para el desarrollo de Cerdeña; el proyecto francés para fomentar el establecimiento en los departamentos ultramarinos; el proyecto italiano para fomentar el desguace de los barcos viejos, etc. (23).

Como ejemplo de "ayudas compatibles" con el Mercado Común hay que destacar las otorgadas a la construcción naval. En el tratado se dispone expresamente que a medida que se establezca el arancel aduanero común, las ayudas estatales a la construcción naval se irán suprimiendo (en el momento de entrar en vigor el tratado, la protección aduanera para los barcos era nula en los cinco países de la CEE que cuentan con construcción naval) (24).

La Comisión ultimó en 1963 un inventario de las ayudas estatales existentes, que le sirve de base para sus exámenes, caso por caso (25). Por lo que respecta a las ayudas de nuevo establecimiento y a las modificaciones en las ayudas antiguas, la principal dificultad con que tropieza la Comisión consiste

en la imposibilidad de prever ex ante sus efectos sobre la competencia. Por otra parte, tales ayudas y modificaciones se establecen con márgenes de maniobra, lo cual constituye un obstáculo más en el cometido de la Comisión.

La Comisión ha prestado especial atención a las ayudas estructurales y regionales, que concilian las exigencias de la política de competencia con la de desarrollo estructural y regional; ambas políticas no son incompatibles, pues la segunda de ellas tiende a compensar los desfases de desarrollo estructural o regional, aproximando las condiciones de competencia.

Las ayudas estatales a la construcción naval, la cinematografía, la exportación a terceros países y la producción agrícola son objeto de un trato excepcional. Para los dos primeros sectores, la Comisión tiene intención de establecer una política común antes del final de la segunda etapa. Para la producción agrícola, está en curso de redacción un inventario completo de las ayudas existentes, que, en su día, servirá de base para un detenido examen de las mismas (26).

2.2. Las disposiciones fiscales

Como muy bien ha puesto de relieve G. Myrdal, la actividad de las Haciendas Públicas es de una importancia decisiva en la vida económica de los países. "La Hacienda, lo mismo que toda actividad estatal, constituye una parte del marco institucional de la formación de los precios en el mercado, y, por tanto, una de sus condiciones esenciales... La Hacienda pública decide de un modo completo la forma de todas las funciones de oferta y demanda, y con ello toda la evolución de la vida económica, su dirección hacia distintas producciones, su progreso, el carácter del desarrollo de la coyuntura, etc." (27). No es de extrañar, pues, que en el Tratado de Roma se haya previsto una cierta armonización de las disposiciones fiscales, comenzando por la categoría de los impuestos indirectos (28), que son los que precisamente tienen una influencia más inmediata en el precio de los productos y por lo tanto una mayor incidencia en las primeras etapas de la construcción del Mercado Común.

Respecto de los impuestos indirectos, el Tratado prevé su armonización a plazo medio y largo, y para ello establece unas ciertas bases aplicables a casos concretos: impuestos indirectos distintos de los arancelarios y que gravan la importación de productos de otro Estado miembro (29), desgravación fiscal de las exportaciones al resto de los Estados miembros (30) y aplicación a los productos importados de los impuestos interiores en cascada a través de tipos impositivos medios (31). Las bases de solución de esos tres problemas pueden concretarse en las tres reglas siguientes:

Primera. Los impuestos interiores que gravan los productos importados de otros Estados miembros no pueden ser mayores que los que pesan sobre los productos nacionales análogos. Conforme

con lo dispuesto en el tratado, al comienzo de la segunda etapa, los Estados miembros habrían corregido ya las disposiciones contrarias a este principio.

Segunda. Los productos exportados con destino a otro Estado miembro no pueden beneficiarse de la devolución (o desgravación) de impuestos interiores mayores de aquellos con los que han sido gravados directa o indirectamente. Este objetivo también ha sido alcanzado ya.

Tercera. Los Estados miembros que perciben el impuesto sobre la cifra de negocios por el sistema acumulativo de cascada, puede fijar tipos medios por productos o grupos de productos para aplicar de una sola vez todos los impuestos interiores a los productos de importación.

Para desarrollar estas bases, la Comisión de la CEE organizó una reunión de expertos gubernamentales de los seis países a nivel de directores generales; la reunión se celebró en junio de 1959, y en el curso de la misma se produjo un primer intercambio de puntos de vista sobre los problemas fiscales planteados por el tratado.

Al final de esta reunión, se llegó al convencimiento general de que la armonización fiscal es un problema tan complejo y de tanto alcance, que su realización no debe preceder necesariamente a la instauración del Mercado Común, sino seguir oportuna y gradualmente las actuaciones encaminadas a establecerlo. Asimismo, se llegó a la conclusión de que era preciso empezar por el estudio de los problemas más urgentes, es decir, por el de las medidas encaminadas a evitar efectos perjudiciales sobre la competencia en el mercado. A tal fin, se crearon tres grupos de trabajo: el primero para estudiar la armonización de los impuestos sobre la cifra de negocios (32); el segundo para aplicar los artículos del tratado referentes a la recaudación o desgravación de impuestos interiores, y el tercero para estudiar las cuestiones relativas a los demás impuestos indirectos.

De especial interés es el trabajo que está llevando a cabo el grupo segundo, sobre la adopción de un método común de cálculo de los tipos medios a aplicar, en concepto de impuesto de cifra de negocios, a las importaciones (gravamen) o exportaciones (desgravación) a otros Estados miembros. Solo con un método común será posible la mutua vigilancia para comprobar si las modificaciones fiscales introducidas por cualquier Estado miembro tienen aplicaciones contrarias al tratado (33).

Independientemente de los estudios iniciados para resolver los problemas más urgentes, en febrero de 1960, la Comisión instituyó un Comité Fiscal y Financiero bajo la presidencia del Dr. Neumark; el mandato fue el siguiente: "estudiar si las disparidades fiscales actualmente existentes impiden -y en qué grado- el efectivo funcionamiento del Mercado Común y cuáles son las medidas con que pueden modificarse las situaciones que no fueran deseable mantener".

El resultado de los estudios del Comité Neumark quedó condensado en un informe (155 bis) en cuya parte final se esboza un "calendario" de posibles medidas de armonización fiscal. Sin embargo, es éste un "calendario sin fechas". Tan sólo hay en él, una especificación de las operaciones a realizar agrupadas en tres fases sucesivas. El Comité entendió que los trabajos preparatorios de las medidas de armonización fiscal pueden extenderse a lo largo de un período difícil de fijar de manera exacta, no siendo posible por ello fijar más que un cierto orden de prelación, a seguir en la adopción de tales medidas.

Las medidas a adoptar en cada una de las tres fases son las siguientes:

Primera fase:

1. Reforma del impuesto (indirecto) sobre la cifra de negocios. En el curso de la primera fase deberá suprimirse el impuesto bruto sobre la cifra de negocios percibido en los distintos estadios (impuesto en cascada) para sustituirlo por un impuesto sobre el valor añadido -análogo a la "taxe de valeur ajoutée" del sistema francés- o, eventualmente, por un impuesto percibido en un solo estadio.

2. Armonización de las disposiciones relativas a la forma de imposición y al nivel de la misma en lo referente al gravamen sobre los dividendos y los intereses.

3. Modificación de las convenciones sobre doble imposición vigentes entre los Estados miembros, al objeto de aproximarles a la convención-tipo de la OCDE, a menos que ya en el curso de la primera fase fuese posible concluir una convención multilateral de todos los Estados miembros.

Además de adoptarse las medidas antes enumeradas, se recomendaba en el informe que en la primera fase se adoptaran una serie de medidas preparatorias para hacer posible los resultados esperados para la segunda fase, a la que pasamos a referirnos.

Segunda fase:

1. Armonización de la imposición sobre sociedades en los países de la CEE como paso para la ulterior entrada en vigor de un impuesto de sociedades uniforme en todo el ámbito de la Comunidad.

2. Medidas para la armonización del impuesto sobre la renta.

3. Conclusión de una convención multilateral para evitar la doble imposición, en el caso de que no pudiera haber sido concluida durante la primera fase.

4. Supresión de los impuestos especiales sobre el consumo que no sean percibidos en todos los Estados miembros y cuyo producto sea relativamente poco importante a efectos presupuestarios.

Análogamente a lo previsto en la primera fase con respecto a la segunda, en la segunda fase se llevarían a cabo las operaciones de armonización o uniformización fiscal a realizar en el curso de la tercera fase.

Tercera fase:

1. Creación de un servicio común de información -algo parecido a un registro internacional de rentas y patrimonios- a fin de asegurar un control fiscal eficaz en todo el ámbito de la CEE.

2. Creación de un fondo común, alimentado principalmente con los ingresos obtenidos de los derechos de importación.

3. Creación de un tribunal especial a escala comunitaria, con un procedimiento adecuado y competencia suficiente para resolver los litigios de carácter fiscal que no pueden ser resueltos de una manera satisfactoria por los tribunales nacionales. Se trata, pues, de un algo parecido a un Tribunal Económico-Administrativo Internacional.

Finalmente -se dice en el Informe Neumark-, existen una serie de medidas fiscales de necesaria adopción, pero cuya inclusión en una u otra fase del calendario depende de las reformas generales que se planteen como premisas en los sectores a que se refieren tales medidas. Esto ocurre con ciertos impuestos; un ejemplo son gravámenes sobre los movimientos de capital, que será preciso suprimir cuando queden liberados plenamente tales movimientos, pues en otro caso la diferencia intracomunitaria de los impuestos en cuestión podría representar un motivo de desviación en el tráfico de capital.

El Informe Neumark se encuentra actualmente en curso de estudio por las Autoridades Comunitarias y nacionales de la CEE. De ese estudio surgirá probablemente un programa de actuación siguiendo un calendario con fechas.

Por último, en la revisión de los más importantes trabajos comunitarios en el campo fiscal, solamente nos queda por referirnos a la reunión del Comité de Directores Generales de Hacienda de los Seis, celebrada el día 5 de octubre de 1961, y en la cual se acordó la constitución de dos grupos de trabajo para iniciar el estudio de la armonización de los impuestos directos. Aunque el Tratado de Roma no prevé expresamente la armonización de los impuestos directos, con la citada decisión se puso de relieve que a medida que se avance en la armonización de los gravámenes indirectos hay que comenzar a pensar en los directos por la influencia decisiva que éstos pueden tener -entre otras cuestiones- en la localización de las inversiones (34).

2.3. El acercamiento de las legislaciones

En el Tratado de Roma se establece un sistema para aproximar entre sí las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan una incidencia directa sobre el montaje y funcionamiento del Mercado Común (35).

Cuando la Comisión comprueba que la disparidad existente entre las disposiciones de dos Estados miembros tiene como consecuencia el falseamiento de las condiciones de competencia dentro del Mercado Común, inicia sus consultas con los Estados miembros a fin de eliminar las causas de tal situación. Si el resultado de estas consultas no es satisfactorio, el Consejo, a propuesta de la Comisión, dicta las directrices necesarias, previa consulta a la Asamblea y al Comité Económico y Social cuando alguna de las disposiciones en cuestión sea de rango legislativo (36).

El sistema de aproximación se completa con un precepto preventivo. Cuando un Estado miembro estima que la modificación de una disposición interna puede originar trastornos dentro de la Comunidad, se lo comunica a la Comisión, la cual, después de consultar a los restantes Estados miembros recomienda las medidas necesarias para evitar las distorsiones que pudieran originarse (37).

La Comisión ha iniciado una serie de estudios con los Estados miembros a fin de armonizar algunas disposiciones; las características y la amplitud propia de los estudios de derecho comparado y la dificultad de adoptar un procedimiento común han hecho que los resultados concretos aún no sean muy amplios. Los sectores en los cuales han comenzado a manifestarse los primeros resultados -todavía sin llegar al plano de reglamentación- son: tutela de la propiedad industrial; régimen de arrendamientos; obstáculos técnicos y administrativos a los intercambios (normas de sanidad, fitosanitarias, etc.), y reconocimiento recíproco de las decisiones judiciales (38).

3. La política económica

Como ya adelantamos en el apartado Nº 3, la política de la Comunidad, tal como se configura en el tratado, tiene dos fines distintos: por un lado tiende a completar los fundamentos del Mercado Común con unas reglas comunes sobre competencia, ayudas estatales, etc.; por otro lado, trata de sentar las bases de la actuación de la Comunidad como un todo a lo largo del período transitorio e implícitamente más allá del período de transición. Con la política de coyuntura, por ejemplo, se inicia -en forma todavía muy tímida- lo que en el futuro ha de ser una programación económica comunitaria; con los estudios y consultas recíprocas sobre problemas de balanza de pagos se establecen los cimientos de una política monetaria común que en su día podrá desembocar en una unión monetaria; con la política comercial se consigna la CEE con una sola representación en sus relaciones económicas frente a terceros, lo cual es el primer paso de un proceso que incluso podrá llegar a alcanzar a las representaciones diplomáticas. Finalmente, la creación del Banco Europeo de Inversiones supone el comienzo de una

instrumentación comunitaria de la política de desarrollo, con unas primeras referencias a la revalorización de las regiones menos desarrolladas y a los proyectos de interés europeo.

No es de extrañar que la letra del Tratado sea poco explícita en lo que a política común se refiere. En fin de cuentas con el Tratado se persigue el establecimiento de un mercado común. Habría sido excesivo optimismo y poco realista el haber tratado de regular el desarrollo ulterior de los acontecimientos, antes de contar con la experiencia precisa.

3.1. La política de coyuntura

Según el Tratado de Roma, los Estados miembros de la Comunidad establecen su política de coyuntura por medio de consultas mutuas y con la Comisión, acerca de las medidas a tomar en función de las circunstancias económicas. El Consejo, a propuesta de la Comisión, puede adoptar las medidas apropiadas a cada situación, así como dictar las directivas necesarias para su aplicación (39).

La política de coyuntura no tuvo una gran operatividad durante los primeros cuatro años de aplicación del Tratado, habida cuenta de que la evolución de la situación económica en los países de la Comunidad fue francamente favorable en todo ese período.

Los desequilibrios de la balanza de pagos que se manifestaban en algunos Estados miembros en 1958 se vieron muy reducidos en 1959, y en 1960 la CEE no hubo de enfrentarse con ningún problema coyuntural verdaderamente importante. Efectivamente, en Holanda, donde las tendencias alcistas eran más intensas, se logró frenar el incremento de las inversiones públicas y se emitieron empréstitos para absorber el exceso de liquidez; en la República Federal de Alemania, el quizá excesivo aumento de la demanda se amortiguó en cierta medida con un fuerte aumento en los ingresos fiscales. En los restantes países, en Francia y Bélgica especialmente, no fue preciso adoptar ninguna medida para frenar el alza coyuntural, y en Italia fue posible seguir aplicando la política presupuestaria expansionista desarrollada durante los años anteriores. Finalmente en 1961, tras un primer trimestre en que se mantuvieron las tendencias del año precedente -lo que provocó las revalorizaciones en un 5 % del marco alemán y el florín holandés llevadas a cabo en el mes de marzo- se presentaron ciertos síntomas de que no se mantendría el alza de forma indefinida al mismo ritmo que se había venido produciendo (40).

En resumen, se puede decir que, en la primera etapa de instauración del Mercado Común, la coyuntura favorable hizo innecesaria la adopción de medidas comunitarias verdaderamente importantes. A pesar de lo cual se crearon las bases instrumentales para, en caso de necesidad, adoptar ese tipo de medidas en el futuro. En este sentido, desde 1959 la Comisión publica mensualmente una breve nota -con gráficos- sobre la evolución seguida por algunos importantes indicadores de la coyuntura. Trimestralmente aparece en el "Journal Officiel des Communautés Européennes" un análisis de la situación económica de la CEE, análisis que sirve de base

para la elaboración de las previsiones (sumamente detalladas) que periódicamente publica la Alta Autoridad de la CECA sobre los sectores del carbón y del acero (41).

Por otra parte, por iniciativa del Ministro alemán de Hacienda, en junio de 1959, se reunieron por primera vez los ministros de hacienda de los Seis. Posteriormente se han celebrado nuevas reuniones, en las cuales no se han tomado decisiones formales, pero en las que, sin duda alguna, se han realizado intercambios de opiniones del mayor interés sobre la política presupuestaria y evolución de la coyuntura (42). Otras actividades o estudios desarrollados por la Comisión en el campo de la política coyuntural en el curso de la primera etapa, han sido:

- Las previsiones globales anuales, contenidas en los informes generales que anualmente presenta la Comisión al Parlamento Europeo.
- Las recomendaciones formuladas, a determinados gobiernos, por estimar que debían tomarse medidas de cierta envergadura para mantener el equilibrio y el progreso de la Comunidad; en el transcurso de la primera etapa, las recomendaciones más importantes fueron las dirigidas a los gobiernos de Francia (1958) y de Alemania (1960).
- El Memorándum destinado a los gobiernos de los seis países, con recomendaciones concretas sobre las medidas que habrían de tomarse para evitar que la Comunidad se viese desprevenida ante cualquier giro de la coyuntura, o ante un aminoramiento sostenido de la expansión en la actividad económica.
- Un estudio de los distintos instrumentos de política coyuntural que existen en cada uno de los seis países.

Estas dos últimas realizaciones son en buena parte el fruto de una decisión adoptada por el Consejo en su reunión de los días 1 y 2 de febrero de 1960, en virtud de la cual se creó el "Comité de Política de la Coyuntura", con la finalidad de seguir su evolución y, en consecuencia, preparar las propuestas concretas y recomendaciones que deba hacer la Comisión en cada fase coyuntural (43).

Como primera actividad, el Comité procedió a realizar el trabajo citado en último término (documentación relativa a los instrumentos de política coyuntural de que disponen los gobiernos de los Estados miembros para mantener un alto ritmo de desarrollo económico). Al propio tiempo el Comité de Política Coyuntural pidió al Comité Monetario -creado por el propio tratado y al que nos referimos en las páginas próximas- que realizara un estudio del mismo tipo (esto es, sobre instrumentos de política coyuntural), en lo que se refiere a las cuestiones monetarias y financieras. Con el resultado de ambos estudios, la Comisión se encontró ya con la posibilidad de abordar una acción coordinada de los gobiernos encaminada a mejorar los instrumentos de la política coyuntural (44).

En 1961, el Comité de Política Coyuntural hizo pública una propuesta para que, en lo sucesivo, cada Estado miembro preparase, conforme a un sistema CEE normalizado, y todos los años, un "presupuesto económico provisional" (cuadro de magnitudes básicas), a los efectos de su ulterior confrontación.

Además de las actividades coyunturales del Comité y la Comisión en sentido estricto hay que señalar la que, de forma autónoma o en conexión con dichos órganos, lleva a cabo el Servicio de Estadística de las tres Comunidades (CEE, CEECA y EURATOM), cuyas publicaciones periódicas y monográficas (45) son fuentes imprescindibles para el análisis de la actividad económica dentro del Mercado Común, con un valor cada vez mayor debido a los esfuerzos que se realizan continuamente para uniformar la terminología empleada por los servicios estadísticos de los países miembros.

Para reforzar la política coyuntural (46) se ha previsto, por un lado, la realización de encuestas detalladas y, por otro lado, el perfeccionamiento de los presupuestos económicos provisionales con vistas a su ulterior consolidación en uno solo para toda la Comunidad. La Comisión también tiene intención de elaborar un Código Comunitario de buena conducta en materia coyuntural.

Todos los avances en el campo de la política económica a corto plazo que han sido reseñados más arriba, y el cambio hacia una coyuntura extremadamente alcista y con tensiones inflacionistas que se manifestó en los países de la CEE durante 1963, hicieron que la Comisión formulara oficialmente a los gobiernos de los Seis una advertencia sobre los riesgos existentes y la necesidad de un planteamiento más efectivo de la política coyuntural en el ámbito de la Comunidad. Esto sucedió en los primeros días de 1964.

Robert Marjolin, Vicepresidente de la Comisión, en un discurso pronunciado el 21 de enero de 1964 ante el Parlamento Europeo, expuso con gran claridad ese evidente cambio de coyuntura y la urgente necesidad de adoptar medidas comunitarias para contrarrestarlo (47). En su discurso, Marjolin puso de relieve el desequilibrio por entonces a punto de producirse dentro de la Comunidad y las graves consecuencias que el mismo podría llevar aparejadas. Ese desequilibrio -manifestado en las tensiones inflacionistas antes citadas- se atribuía a las alzas de salarios, producidas más rápidamente que los aumentos en la productividad. Ello originaba una ampliación excesiva de la demanda global monetaria en relación a las posibilidades de crecimiento de la producción que venían limitadas por la escasez creciente de mano de obra. El paro ha desaparecido prácticamente en todos los países de la CEE salvo en Italia (donde ya existe penuria de fuerza de trabajo en el Norte y donde cada día se hace más difícil el reclutamiento de mano de obra meridional); por otra parte, las reservas de mano de obra han disminuido grandemente en los países más próximos al Mercado Común. El aumento del gasto público también contribuyó a aumentar las tensiones inflacionistas, contra las cuales resultaron insuficientes las medidas adoptadas unilateralmente por los seis Estados miembros. La conclusión de Marjolin fue bien clara: "Es evidente que esta política -de estabilización- debe ser objeto de una acción coordinada en el seno de la Comunidad. A falta

de ello, los países miembros se encontrarían ante el dilema siguiente: dejar actuar libremente sobre su economía las fuerzas de expansión procedentes de otros países de la Comunidad, y correr así el riesgo de ver agravarse la inflación, o luchar contra tales fuerzas en expansión fomentando con ello involuntariamente las distorsiones en el interior de la Comunidad. Sin duda, un crecimiento económico rápido es un fin en sí mismo, pero existen límites que es difícil sobrepasar. Vale más una expansión regular a una tasa elevada -4 %, por ejemplo- que no una sucesión de booms incontrolados seguidos de períodos de estancamiento o de recesión" (48).

En marzo de 1964, el Parlamento Europeo aprobó la postura de la Comisión ante el cambio de coyuntura, tal como había sido expuesta por Marjolin, y mostró sus deseos de caminar rápidamente hacia una mayor coordinación de la política coyuntural, económica presupuestaria y financiera (49).

Y apenas un mes más tarde, en su sesión de abril de 1964, el Consejo de la CEE aprobó las medidas de coyuntura propuestas por la Comisión que en su conjunto pasaron a ser conocidas generalmente con el nombre de "Plan Marjolin". Estas propuestas, fueron transformadas en "recomendaciones" del Consejo en los gobiernos de los Estados miembros. Con ello se pasó de los tanteos y estudios a la acción; así se convirtió en una realidad la política de coyuntura de la Comunidad (50).

La política de estabilización acordada por el Consejo y aceptada por los gobiernos de la CEE se concretó en catorce puntos que conviene resumir, pues no sólo marcan una actitud frente a un problema ocasional -amenaza grave de inflación- sino que además suponen una orientación básica de la futura política económica de la CEE; esto lo corrobora el hecho de que en la misma sesión en que se acordó la "estabilización europea", el Consejo, a propuesta de la Comisión, decidió ir a una mayor coordinación monetaria, presupuestaria y financiera a escala CEE, y asimismo resolvió establecer una política económica a plazo medio, temas todos ellos a los que nos referiremos más adelante (51). Los catorce puntos indicados fueron los siguientes:

1. Restablecimiento o consolidación del nivel de precios antes del final de 1964;
2. restablecimiento o consolidación del nivel de costes de producción antes del final de 1965;
3. mantenimiento de una política liberal de importaciones;
4. limitación al 5 %, como máximo, del crecimiento anual de los gastos públicos;
5. financiación por medio de impuestos nuevos de los gastos excedentes del referido 5 %;
6. financiación con empréstitos a largo plazo de los déficits presupuestarios que se pudieran producir a pesar de lo indicado en los puntos 5 y 6;

7. mantenimiento de las restricciones de créditos y, en caso necesario, aumento de las mismas;
8. instauración de una política de rentas, para hacer aumentar los salarios aproximadamente al mismo ritmo que la producción;
9. conveniencia de que el Estado construya menos y de que reduzca el crédito a la construcción, habida cuenta de que en muchos países el alza de precios de la construcción desempeña un papel esencial en el proceso inflacionista;
10. cuando un Estado miembro necesite del crédito internacional debe obtenerlo de un país de la CEE;
- 11, 12 y 13. pormenores de la aplicación del Plan de Estabilización en los distintos Estados miembros;
14. información periódica (cada dos meses) por cada Estado miembro a la Comisión, a fin de que pueda lograrse una política continuada y concertada.

No cabe duda que la puesta en práctica de las medidas de estabilización a escala comunitaria habrá de consolidar plenamente la política de coyuntura. Pero ¿puede concebirse una política a corto plazo sin contar con una política a plazo medio, esto es, con una programación económica? Esta pregunta ya ha sido contestada en la CEE con una negativa que no por ser poco rotunda puede considerarse poco importante. De hecho, la Comunidad cuenta ya con instrumentos y medios para la programación, como pasamos a ver a continuación.

3.2. La política económica a plazo medio

Fue en el "Programa de Acción para la segunda etapa" donde la Comisión de la CEE formuló por primera vez el principio de una política común de programación económica. En el referido texto, y yendo mucho más allá del Tratado de Roma, la Comisión consideró que habría de ser necesario establecer una "visión de conjunto" para un período de cuatro años que sin constituir un plan autoritario sea un programa en el cual, a partir de un cálculo de las posibilidades de expansión, se definan las políticas económicas más adecuadas sobre el principio de un máximo aprovechamiento de los recursos productivos y sin incurrir en tensiones inflacionistas. Si la actividad económica real se apartara de lo previsto en el programa, en menos o en más, en fuerte medida y durante un tiempo ya excesivo, las autoridades económicas y financieras podrían adoptar las oportunas medidas para reactivar o frenar la economía" (52).

Según la Comisión, el programa habría de ser útil no sólo como base para una política de coyuntura racional, sino también desde otros muchos puntos de vista: en la adopción de decisiones nacionales y comunitarias en aquellos casos en que los efectos se producen a largo plazo; en la distribución racional de los medios financieros de que disponen los poderes públicos, satisfaciéndolos

con un cierto orden cronológico según su mayor o menor urgencia; como guía de gran utilidad para trazar los planes y programas mas o menos amplios que en número creciente, se establecen en todos los Estados miembros; finalmente, el programa podría ser muy valioso en los estudios preparatorios de las políticas comunes sectoriales (agricultura, transporte, energía, etc.) y en los referentes al desarrollo regional.

La primera fase en la elaboración de ese programa europeo consistiría en la confrontación de los planes, programación, proyecciones o previsiones a largo plazo de los Estados miembros a fin de hacer coherentes entre sí las políticas nacionales a largo plazo y para preparar las bases técnicas y políticas de un programa consolidado para los seis países. El programa consolidado comprendería una serie de cálculos, proyecciones y balances:

1. Un cálculo de la evolución deseable y posible de la actividad económica en términos de Producto Nacional Bruto, remuneración de los factores de producción, inversiones y consumo de los particulares, de las empresas y de los Estados, a precios constantes.
2. Las proyecciones a largo plazo de los ingresos y gastos de los Estados y las demás corporaciones públicas comprendidas en el ámbito de la Comunidad.
3. El reparto probable, deseable o aceptable, del PNB entre los grandes sectores de la actividad comunitaria (agricultura, industrias extractivas, de transformación, transportes y servicios).
4. Un balance provisional de la oferta y la demanda de la mano de obra, teniendo en cuenta los aumentos de productividad, los crecimientos de la población activa y la liberación de trabajadores por ciertos sectores en beneficio de otros.
5. Una previsión de las formas en que podrá financiarse el volumen de inversiones privadas necesarias para el desarrollo de la Comunidad.
6. Una previsión de los intercambios de la Comunidad con terceros países, en su conjunto y por grandes grupos.

La idea de la programación comunitaria tuvo en general una excelente acogida, como se puso de manifiesto en el coloquio celebrado en Roma del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 1962, bajo el título general "La programación económica europea y la programación económica nacional en los países de la CEE". A ese coloquio, además del Vicepresidente Marjolin y altos funcionarios de la Comisión, asistieron los responsables de los planes de los Estados miembros, representantes de los sindicatos y de las organizaciones profesionales, empresarios, etc. Los representantes del Gobierno alemán -el mas liberal y menos planificador de los Seis- no ocultaron sus recelos cada vez que se empleó la palabra planificación, pero lo hicieron de forma menos vehemente de lo esperado: "para los alemanes -manifestaron- existe una diferencia de

principio entre la programación (o previsiones) a corto plazo y la programación a plazo medio o largo". Lo ideal, según ellos, sería disponer de un cierto número de "programmes-tiroirs" (literalmente programas en el cajón) para sacarlos según las necesidades de la coyuntura (53).

En el momento de celebrarse el referido coloquio de Roma sobre programación económica, la Comisión tenía ya a punto de publicar un informe sobre las "perspectivas de desarrollo de la CEE desde 1960 a 1970" (54), elaborado por un grupo de expertos presididos por Pierre Uri, y que generalmente es conocido por ello con el nombre de Informe Uri (55).

El grupo de expertos, y la propia Comisión en el preámbulo del Informe Uri, se preocuparon de evitar los antes aludidos recelos de los no partidarios de la planificación al subrayar que "el trabajo emprendido no constituye por sí mismo una tentativa de planificación, pues no fija ningún objetivo imperativo ni para el conjunto de la economía ni para el sector de las empresas; hablando rigurosamente, el trabajo no es ni siquiera una obra de previsión... Su objeto es que sirva de ilustración en la preparación de las políticas económicas".

Después de estas aclaraciones -que recuerdan el aforismo "excusatio non petita, accusatio manifesta"- se emplea el término de "proyecciones". El objeto de las proyecciones consiste en expresar las posibilidades de expansión económica en un período considerado, merced a la observación de la evolución económica preterita y la adopción de ciertas hipótesis de trabajo para el futuro, todo ello sin perder de vista la política económica que se practique en el momento de proyectar. Una política económica especialmente eficaz permitirá quizá obtener mejores resultados que los previstos en las proyecciones; a la inversa, ciertos accidentes coyunturales o una política menos eficaz pueden dar lugar a un crecimiento más lento que el proyectado.

Para la elaboración de sus proyecciones de desarrollo en la CEE, lo primero que hubo de calcular el Grupo Uri fue la evolución de la población activa teniendo en cuenta para ello una serie de variables: el aumento de la escolaridad, la menor edad de retiro, la reducción de la jornada, las migraciones de trabajadores, etc. En segundo término se estimó el aumento de la productividad, medida en PNB por individuo activo. Con la adopción de estas dos hipótesis de trabajo -evolución de la población activa y de la productividad- ya fue posible establecer la proyección del PNB, global y por habitante. A partir de la serie del PNB, se proyectó su distribución entre las distintas categorías: el consumo público en función del crecimiento previsto en los efectivos de funcionarios públicos; la formación bruta de capital fijo, a partir de los coeficientes (capital-producto) que relacionan la inversión con el crecimiento del PNB; la variación de los stocks, a la vista de la evolución de la producción industrial y de los factores más importantes que pueden influir en la fluctuación de los stocks; el saldo exterior, a base de proyecciones de las balanzas de pagos de los seis países miembros; y, finalmente, la parte

correspondiente a la categoría consumo privado, que se obtuvo por diferencias entre el total del PNB y las categorías a que hemos hecho referencia anteriormente.

El resumen de las conclusiones cuantitativas del trabajo, lo recogemos en el cuadro Nº 1 que hemos dividido horizontalmente en tres partes. La primera, que comprende los epígrafes 1 a 4 abarca toda la evolución demográfica; la segunda (epígrafes 5 a 7) es la proyección del PNB global, por habitante y por individuo activo; la tercera (epígrafes 8 a 12) es el desglose del PNB en las cinco categorías a que nos hemos referido antes.

La conclusión del informe -reflejada en el cuadro- era ésta: el desarrollo económico en el ámbito de la Comunidad podrá realizarse en el decenio 1960-70 a un ritmo medio anual acumulativo del 4,7 %, y con un índice de crecimiento de 127 para el quinquenio 1960-65 y del 125 para los años 1965-70.

Esos índices reflejan un ritmo de crecimiento satisfactorio, pero menor que los alcanzados en el decenio anterior (135 en 1950-1955 y 128 en 1955-1960) que sin duda estuvo caracterizado, especialmente en su primera mitad, por el esfuerzo de la reconstrucción económica de posguerra y por el rearme promovido con ocasión de la creación de la NATO y de la guerra de Corea. Con todo, según la proyección del Informe Urí, el PNB puede crecer en el período 1960-1970 en un 59,1 %, es decir, en una proporción mayor que la marcada en el objetivo colectivo de crecimiento de un 50 % que se auto-planteó el Consejo de la OCDE en noviembre de 1961 como meta en la evolución del PNB de sus miembros durante el mismo decenio 1960-1970.

Los ya citados estudios no oficiales sobre metodología de programación, los dos Informes del Grupo Urí sobre el desarrollo en la CEE, y el coloquio de Roma sobre programación económica en la Europa de los Seis, fueron creando una atmósfera propicia para que se materializara la lógica aspiración de que la Comunidad contase con una política económica general a plazo medio. En julio de 1963, la Comisión presentó al Consejo un proyecto en este sentido; concretamente se trataba de una propuesta de decisión del Consejo creando un Comité de Política a plazo medio (56). Las bases legales para justificar la existencia del Comité se buscaron en el Tratado de Roma: artículo 2 (donde se habla de "acercamiento progresivo de las políticas económicas"), artículo 6 ("coordinación de las políticas económicas") y artículo 145 (que encarga al Consejo la tarea de "asegurar la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros").

Según el proyecto de la Comisión, la creación del Comité habría de revestir un interés esencial en lo que se refiere a:

- la integración en un cuadro económico de conjunto de las políticas económicas previstas en las esferas de la agricultura, transportes, energía, formación profesional y comercio exterior.

CUADRO N° 1

Proyecciones demográficas y económicas para 1960-1970 (CEE)

	1960	1965	1970	1960-1965 1965-1970 1960-1970					
				A	B	A	B	A	B
<u>Evolución demográfica:</u>									
1. Población total	168.832(1)	174.983(1)	181.924(1)	0,75	103,6	0,75	104,0	0,75	107,8
2. Población activa	73.289(1)	75.514(1)	77.876(1)	0,65	103,2	0,60	103,1	0,60	106,3
3. Población ocupada	71.865(1)	74.278(1)	76.861(1)	0,70	103,4	0,65	103,5	0,70	107,0
4. Coeficiente de ocupación	42,6%(2)	42,4%(2)	42,2%(2)						
<u>PNB y PNB medio:</u>									
5. Producto Nacional Bruto.	181.245(3)	230.139(3)	288.407(3)	4,0	127,0	4,6	125,3	4,7	159,1
6. PNB por habitante	1.074(4)	1.315(4)	1.585(4)	4,1	122,4	3,8	120,5	4,0	147,6
7. PNB por individuo activo	2.522(4)	3.098(4)	3.752(4)	4,2	122,8	3,9	121,1	4,0	148,8
<u>Desglose del PNB:</u>									
8. Consumo privado	61,0 %	62,6 %	63,9 %	5,4	130,3	5,1	128,0	5,2	166,8
9. Consumo público	13,9 %	12,9 %	11,8 %	3,3	117,7	2,7	114,0	3,0	134,4
10. Formación bruta de capital, fijo	21,2 %	22,3 %	22,4 %	6,1	134,2	4,7	125,6	5,3	168,5
11. Variación de los stocks.	2,2 %	1,4 %	1,2 %						
12. Saldo exterior	1,7 %	0,8 %	0,7 %						
PNB	100,1 %	100,0 %	100,0 %						
(1) En millares de personas a mediados del año indicado.									
(2) En % de la población total.									
(3) En millones de dólares USA, a los precios y tipos de cambio de 1960.									
(4) En dólares USA, a los precios y tipos de cambio de 1960.									
A - % de crecimiento medio anual durante el período.									
B - Índice de crecimiento durante el período indicado, base = 100 en el primer año del período.									

Fuente: CEE.

- las inversiones públicas destinadas a la satisfacción de las necesidades colectivas.
- las medidas destinadas a reducir el retraso de las regiones menos favorecidas y a promover un crecimiento armonico de las diferentes regiones de la Comunidad.
- las iniciativas de los Estados miembros en favor de la investigación científica y técnica dentro de la Comunidad.

El estudio de los problemas de la política agrícola y energética retrasó la consideración del proyecto de la Comisión, que no fue aprobado hasta abril de 1964. En esa fecha el Consejo decidió crear, adscrito a la Comisión, un "comité de política económica a plazo medio", con el fin general de contribuir a la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros; la tarea más concreta del Comité consiste en la elaboración de un proyecto de programa de política económica a plazo medio, en el cual se expongan las grandes líneas de las políticas económicas que los Estados miembros y las instituciones europeas tengan intención de seguir en el curso del período considerado, y los medios para coordinar tales políticas. El proyecto realizado sobre la base de un estudio de proyecciones preparado por un grupo de expertos de la Comisión, lo transmite la Comisión al Consejo, para su aprobación. El programa, en principio habrá de establecerse para un período de cinco años, pudiendo ser revisado anualmente. El comité, formado por dos representantes de cada Estado y dos de la Comisión, tiene además la misión de velar por el cumplimiento del programa; para ello debe seguir cuidadosamente la política económica de los Estados miembros, para verificar si son o no son compatibles con el programa adoptado por la Comunidad e informar en consecuencia a la Comisión. Este precepto -de claro carácter supranacional- es el que proporciona una mayor fuerza al Comité. Una vez que el primer programa haya sido publicado, no cabe duda de que se habrá puesto otro pilar importante en la consolidación del Mercado Común y de la limitación de las soberanías de los Estados miembros.

2.2. La balanza de pagos y la política monetaria

Según el Tratado de Roma, cada uno de los Estados miembros de la CEE "practica aquella política económica que le asegure el equilibrio de su balanza de pagos y el mantenimiento de la confianza en su moneda, todo ello dentro de un marco de alto nivel de empleo y estabilidad de precios (57). Esta declaración inicial de soberanía monetaria se completa con una cláusula de coordinación, que se lleva a cabo a través de contactos entre altos funcionarios, entre los bancos centrales y, sobre todo, en el seno del Comité Monetario. El Comité Monetario, que está administrativamente adscrito a la Comisión, se compone de catorce miembros, doce designados por los gobiernos (en número de dos por cada Estado) y dos por la Comisión. Las funciones del Comité son fundamentalmente de cuatro tipos:

a) Seguir la evolución de la situación monetaria, financiera y de régimen o de pagos de los países miembros y de la Comunidad,

para informar periódicamente de todo ello al Consejo y a la Comisión y emitir dictámenes, de oficio o a petición del Consejo o la Comisión (58).

b) Servir de centro de consultas previas a cualquier decisión o toma de posición de los Estados miembros en el campo de las relaciones monetarias internacionales, y en especial en lo referente a:

- el funcionamiento general del sistema monetario internacional;
- la utilización por un Estado miembro de los recursos del Fondo Monetario Internacional;
- la participación de uno o de varios Estados miembros en acciones importantes de apoyo en beneficio de los terceros países directamente por las autoridades monetarias nacionales o por intermedio de los organismos internacionales (59).

c) Para los casos de desequilibrio de la balanza de pagos de un Estado miembro, el tratado establece un procedimiento específico de examen y consultas que puede sintetizarse de la siguiente forma:

1. Examen inmediato de la situación de desequilibrio por parte de la Comisión, que recomienda al Estado interesado las medidas oportunas.
2. En caso de que la situación no pueda resolverse con simples recomendaciones de la Comisión, ésta se dirige al Consejo, proponiendo la prestación de ayuda mutua dentro del marco de la Comunidad. Esta clase de ayuda puede consistir en la acción concertada ante determinados organismos internacionales (por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional o el Fondo Monetario Europeo), en la adopción de medidas para evitar desviaciones de tráfico, y en la concesión de créditos. Durante el período transitorio, la ayuda puede extenderse a la concesión de rebajas especiales en los derechos de aduanas o a la ampliación del volumen de los contingentes, al objeto de favorecer la expansión de las importaciones provenientes del país que se encuentre en situación difícil.
3. Si la ayuda mutua propuesta por la Comisión al Consejo no es recomendada por éste, o si dicha ayuda mutua resulta insuficiente, el Estado en situación difícil de balanza de pagos es autorizado por la Comisión -que fija condiciones y modalidades- para adoptar medidas de salvaguarda (60).
4. En caso de que la crisis de balanza de pagos sea repentina, el Estado afectado puede adoptar de inmediato medidas de salvaguarda, informando de ello a la Comisión y a los demás Estados miembros (61).

d) Presentar al Consejo y a la Comisión un informe con su punto de vista sobre la puesta a punto de un procedimiento de consultas previas en caso de modificación de la paridad de cambio de la moneda de uno o de varios Estados miembros. Al igual que las

funciones expresadas en el apartado b); la recogida en éste ha sido asignada al Comité en mayo de 1964, como parte de una operación de gran alcance de organización de la política coyuntural, a medio plazo, monetaria y presupuestaria dentro de la Comunidad (62).

Como subrayamos en nuestro anterior examen de la política de coyuntura en general, la situación de balanza de pagos durante la primera etapa del período transitorio fue en general muy favorable, a pesar de lo cual la labor práctica realizada por el Comité Monetario no resultó poco importante. Durante esa primera etapa, el Comité sentó las bases de una normalización de las estadísticas monetaria y de balanza de pagos, y con sus informes periódicos hizo posible una rápida mejora del conocimiento (y difusión) de la evolución monetaria y financiera de la CEE y los Estados miembros.

Por otra parte, hay que resaltar el hecho de que la Comisión ha adoptado la mayor parte de los dictámenes del Comité, lo cual da a este último órgano una importancia creciente en la medida en que la convertibilidad y el desarme arancelario y contingentario aumentan la interpenetración de las economías de los Seis.

Y lo que es más importante aún; antes de finalizar la primera etapa, el Comité Monetario preparó un programa de acción para el resto del período transitorio. La meta final del programa es la unión monetaria que podría lograrse al final del período transitorio, cuando los tipos de cambio fijados entre las monedas de los Seis queden sólidamente garantizados por instituciones y medidas apropiadas; a partir de ese momento, a los ciudadanos de cualquiera de los países de la Comunidad les será indiferente tener sus haberes en una u otra moneda de la misma, y de hecho pasará a existir una moneda de reserva europea (63).

A pesar de lo sugestivo del tema de la unión monetaria, la Comisión, con un sano criterio realista, sólo esbozó los planes para la segunda etapa del período transitorio. Las aspiraciones para esta segunda fase pueden concretarse en un lema muy breve: "de la coordinación a la centralización de las decisiones en el terreno monetario". Ese paso se realizará de acuerdo con una serie de medidas concretas que han de llenar una importante laguna del Tratado, tan parco en lo que a política monetaria se refiere. Brevemente examinaremos el esquema del programa(64), así como sus realizaciones efectivas hasta el momento.

1. A la vista de los buenos resultados obtenidos de las consultas de los gobernadores de los bancos centrales, la Comisión estimó necesaria su institucionalización, para que la evolución de los problemas monetarios generales fuese seguida de forma continuada. A estos efectos, la Comisión propuso la constitución de un Comité de Gobernadores de los bancos centrales para el análisis de aquellos problemas sobre los cuales tienen competencia plena los institutos de emisión. Este Comité fue efectivamente creado en mayo de 1964, como una pieza esencial de la vasta operación de reforzamiento institucional de la política común de la CEE (65).

El "Comité de los Gobernadores de los bancos centrales de la Comunidad Económica Europea" -que se reúne a intervalos regulares, siempre que la situación lo exige, y por lo menos una vez al año- tiene por finalidad básica el desarrollo de la colaboración entre los bancos centrales de los Estados miembros. El Comité está formado por los seis gobernadores o sus suplentes; por regla general, la Comisión de la CEE es invitada a hacerse representar en las sesiones del Comité por medio de uno de sus miembros, y otro tanto sucede respecto al Presidente del Comité Monetario.

Las atribuciones concretas del Comité de Gobernadores son:

- seguir la evolución monetaria en cada uno de los países miembros. A tales efectos, los dictámenes (avis) dirigidos por el Comité Monetario al Consejo y a la Comisión son puestos a disposición del Comité de Gobernadores;
- proceder a la celebración de consultas sobre los principios generales y las grandes líneas de la política de los bancos centrales, sobre todo, en materia de crédito, mercado monetario y mercado de cambios;
- efectuar regularmente intercambio de información sobre las principales medidas de la competencia de los bancos centrales y examinar tales medidas, procurando que tal examen sea previo a la adopción en firme de decisiones.

En el proceder aparentemente conservador de la CEE, el Comité de Gobernadores aparece como un paso en la colaboración monetaria de los Seis. En realidad, el nuevo Comité es el embrión del futuro Consejo de Gobernadores de una unión monetaria de tipo federal.

2. Las relaciones con países terceros o con organismos internacionales (y especialmente en relación con ayudas percibidas del Fondo Monetario) deberían ser objeto de un preceptivo examen previo y de una eventual armonización en el marco de la Comunidad. Estas medidas han comenzado a ser aplicadas en el curso de 1964; después de la reforma del estatuto del Comité Monetario, a la que nos hemos referido antes.

3. De forma inmediata -propuso la Comisión- debería llegarse a la conclusión de un acuerdo intergubernamental para prever la amplitud de las obligaciones de ayuda mutua que estaría dispuesto a aceptar cada Estado miembro, esto es, el volumen máximo de créditos que estaría obligado a conceder en caso necesario. Ese volumen debería guardar una cierta relación con las reservas de oro y divisas de cada país. Este paso no ha sido dado aún en la realidad.

4. Finalmente, y de forma paralela a las medidas analizadas hasta aquí, deberían ser eliminadas las restricciones residuales en materia de movimientos de capitales e intensificadas las actuaciones comunes en cuestiones financieras, habida cuenta de la estrecha relación existente entre la política monetaria y la presupuestaria (gasto público, posible déficit y forma de financiarlo) (66).

También en este terreno se han materializado ya las aspiraciones de la Comisión (67). En mayo de 1964 se constituyó el "Comité de Política Presupuestaria", compuesto por un representante (y un suplente) de cada uno de los Estados miembros y de la Comisión, y un secretario designado por esta última.

La tarea asignada a este Comité consiste en "examinar", desde su fase preparatoria, la elaboración de los presupuestos de los Estados miembros, las grandes líneas de sus políticas presupuestarias, especialmente desde el ángulo de sus repercusiones en la evolución económica de la Comunidad en su conjunto, y proceder a una confrontación de tales presupuestos" (68). Para hacer más rigurosa y más fecunda su labor, la Comisión asegura la coordinación y la sincronización de los trabajos del nuevo Comité con el Comité Monetario y el Comité de la Coyuntura.

Finalmente, en el estudio de la política monetaria, debemos hacer referencia a un estudio de carácter general realizado conjuntamente por la Dirección de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión y por el Comité Monetario. El estudio en cuestión versa sobre los instrumentos de la política monetaria en los países de la CEE (69). Como principales instrumentos monetarios se consideran y analizan los siguientes (70).

1. La política de redescuento. Su verdadero alcance varía enormemente de un país a otro, pues si por ejemplo en Francia el 80 % del volumen de los créditos bancarios se conceden por medio del descuento de efectos comerciales, en los demás países de la Comunidad el crédito concedido en esa forma representa proporciones mucho menores: el 42 % (Alemania), el 40 % (Bélgica) y el 33 % (Italia).

En general, los bancos centrales de la CEE consideran que las modificaciones del tipo de redescuento no influyen de forma sustancial en la demanda de créditos. En realidad, los bancos y los círculos económicos consideran esas modificaciones más bien como orientaciones generales de la política monetaria, por lo cual bien puede decirse que las mutaciones en el tipo de redescuento tienen un valor de señal que indudablemente influencia las decisiones de las empresas, especialmente en materia de inversiones y stocks.

La escasa eficacia que la manipulación del tipo de redescuento puede tener a efectos de la limitación de la oferta de crédito en períodos de excesiva demanda y de excesiva liquidez bancaria, ha llevado a las autoridades monetarias de ciertos países de la CEE -y especialmente de Francia y Alemania) a instituir topes o "plafonds" de redescuento, que limitan cuantitativamente la expansión de esta forma de financiarse la banca.

Respecto de la manipulación del tipo de redescuento se puede resumir el juicio del informe en un sentido no muy optimista: incluso en los países donde los recursos del banco central contribuyen por la vía del redescuento a financiar a la banca privada, la eficacia de esta política (modificaciones de los tipos y fijación de "plafonds"), parece limitada si no se completa con otras medidas que afecten directamente a las disponibilidades bancarias.

2. Las operaciones de "open market". En general, sus estatutos conceden a los bancos centrales de los Estados miembros de la CEE la facultad de realizar operaciones de mercado abierto u "open market". Pero tales intervenciones en el mercado -a pesar de su importancia creciente desde el final de la Segunda Guerra Mundial- todavía desempeñan en la práctica de la política monetaria de los Seis un papel menos importante que en los países anglosajones. Hasta ahora esta clase de operaciones sólo ha alcanzado un cierto volumen en la República Federal de Alemania y en Holanda, e incluso en estos últimos países tienen una importancia más cualitativa que cuantitativa, pues la compra o venta de títulos en mercado abierto por los bancos centrales no influye prácticamente en la mayor o menor liquidez del sistema bancario sino tan sólo en la composición de la misma. Hasta ahora, se puede decir que el mayor interés de las referidas operaciones consiste en su función equilibradora de las fluctuaciones pasajeras de la liquidez de caja del sistema bancario. Con todo, las autoridades monetarias de la CEE estiman que sería muy interesante la ampliación de este tipo de operaciones en el futuro.

3. La política de reservas obligatorias. La política monetaria de la mayoría de los Estados miembros de la CEE se ha enriquecido en la postguerra con un nuevo instrumento: la política de reservas obligatorias, que permite a las autoridades monetarias influir directamente en la liquidez de la banca y consiguientemente en sus posibilidades crediticias. La política de reservas obligatorias es un complemento muy útil de las políticas de redescuento y de "open market", ya que mientras estas dos últimas tienden fundamentalmente a modificar la composición de los activos líquidos de la banca, la política de reservas tiende a modificar cuantitativamente esos activos.

El porcentaje de las reservas (o coeficiente de liquidez) y su composición (en efectivo, en fondos públicos, en efectos, etc.) varía mucho dentro de la Comunidad de un país a otro. También es muy diferente el mayor o menor uso que se hace de la facultad de actuar sobre tales porcentaje y composición. Como en los demás casos, Alemania y Holanda van a la cabeza en ese aspecto.

Finalmente, aunque no constituye un instrumento de política monetaria en sentido estricto sino un conjunto de ellos, en el informe a que nos referimos se estudia la influencia que la financiación del sector público puede tener en la liquidez de la banca y del sistema económico en general. La forma en que el Estado sitúa sus disponibilidades de caja (casi siempre en el banco central), o la manera de financiar sus necesidades a largo plazo o transitoriamente al margen del presupuesto (créditos obtenidos del banco central o de la banca privada, emisión de empréstitos o de bonos de tesorería, etc.), todo ello tiene en los países de la CEE una importancia considerable, si bien de muy distinto carácter de un país a otro.

En las observaciones preliminares del informe se afirma que los instrumentos de política monetaria vigentes en los países de la CEE son cada vez más comparables entre sí. Se han hecho progresos en ese sentido, progresos en los cuales no son ajenas las

autoridades de la CEE con competencia sobre lo monetario. Desde luego, los instrumentos existentes se utilizan en cada país en circunstancias distintas por el diferente comportamiento de las personas de los grupos y de las instituciones que participan en las operaciones monetarias, y, en definitiva, por la diferencia de las estructuras bancarias y de las estructuras económicas en general, unas más abiertas, otras menos abiertas al resto del mundo. La existencia de esas diferencias impide una armonización completa de las políticas monetarias, armonización que en un grado muy elevado tampoco es indispensable para el cumplimiento de los objetivos del Tratado de Roma que, en principio, sólo persigue una "coordinación" de las políticas monetarias (71). Sin embargo, como hemos visto mas arriba, los recientes pasos de la CEE en este terreno -Comité Presupuestario, Comité de Gobernadores de bancos centrales, etc.- marcan una dirección bien clara, que quizá va más allá de las metas fijadas en el Tratado de Roma.

2.3. La política comercial

Según el Tratado de Roma, en el curso del período transitorio, los Estados miembros de la Comunidad coordinan sus relaciones con terceros países y uniforman su política comercial (72). Esta declaración de principio se traduce en cinco campos de la política comercial: restricciones cuantitativas, arancel común y ayudas estatales a la exportación.

En el Tratado se establece que cuando un Estado miembro se proponga suprimir o reducir sus restricciones frente a terceros, debe informar previamente a la Comisión, estando obligado a aplicar las mismas medidas a los Estados de la CEE (73). Esto constituye, en fin de cuentas, una verdadera cláusula de nación más favorecida que los países de la Comunidad se otorgan entre sí en el terreno de las restricciones cuantitativas. Suprimidas prácticamente en su totalidad las restricciones cuantitativas intracomunitarias y reglamentado el intercambio de casi el 90 % de la producción agrícola, esta cláusula ya no tiene realmente ninguna operatividad. Por el contrario, aun no se ha alcanzado el objetivo, fijado expresamente en el tratado -pero sin especificar fecha-, de uniformar las listas de productos liberados de los seis Estados miembros frente a países terceros (o grupos de ellos), a un nivel tan elevado como sea posible (74).

Como es lógico, en el terreno arancelario, el tratado establece el principio de negociación comunitaria. Con la autorización del Consejo, que para estos fines dispone de un Comité Consultivo específico, la Comisión abre y lleva a cabo negociaciones arancelarias con terceros países sobre la base del Arancel Aduanero Común (75). Como mas adelante veremos, las actuaciones en este sentido ya han sido importantes y lo serán mucho mas en el futuro.

Por lo que se refiere a los regímenes de ayudas estatales a la exportación hacia terceros países, el tratado obliga a armonizarlos progresivamente, a fin de evitar que, como consecuencia de su disparidad, se vea falseado el juego de la competencia dentro

de la Comunidad (76). Este sistema de política comercial común se completa con una cláusula de escape, cuya formulación es bien sencilla: en el supuesto de que las desviaciones de tráfico provocadas por la política comercial común originen situaciones de peligro para un Estado miembro, este puede adoptar medidas de urgencia, siempre que lo comunique a los otros Estados miembros y a la Comisión, y con tal de que las medidas que puedan dificultar el establecimiento del arancel común se reserven solo para los casos más extremos (77).

Una vez finalizado el período de transición, la política comercial habrá de fundarse en principios unitarios, especialmente por lo que se refiere a modificaciones arancelarias, conclusión de acuerdos arancelarios y comerciales, medidas de liberación, política de exportación y procedimientos de defensa comercial (78). Frente a los organismos internacionales, se adopta una acción común (79).

Visto el sistema de política comercial común esbozado en el Tratado de Roma, a continuación examinamos su desarrollo en la práctica: coordinación de tratados comerciales bilaterales, negociaciones arancelarias de la Tarifa Exterior Común y proyectos de puesta en práctica de una política comercial común antes del final de la segunda etapa.

En lo tocante a coordinación de tratados comerciales bilaterales, el Consejo adoptó dos decisiones en su sesión de los días 24 y 25 de julio de 1961, una de ellas sobre consultas previas a la conclusión de tratados y la otra sobre períodos de vigencia de los mismos (80).

Conforme a la decisión sobre consultas, al comenzar cada trimestre, los seis Estados miembros han de comunicar a los restantes y a la Comisión sus calendarios de negociaciones bilaterales con países terceros, acompañados de la información que permita determinar su verdadero alcance. Sobre la base de tales calendarios, la Comisión prepara una lista de las negociaciones que por su importancia pueden exigir la celebración de consultas previas entre los Estados y la Comisión. En el supuesto de que un país miembro haya de entablar negociaciones bilaterales sin previo aviso, la Comisión y los restantes Estados de la Comunidad pueden destacar los funcionarios que consideren oportunos para seguir el curso de las conversaciones como observadores.

En cuanto a la duración de los tratados bilaterales, la decisión del Consejo de julio de 1961 impide que en ningún caso pueda llegar a su duración más allá del final del período transitorio; y cuando tales acuerdos no incluyen ni la cláusula CEE -a la que nos referimos más abajo- ni la cláusula de prórroga anual, se entiende que su duración es de un año.

La cláusula CEE, según lo acordado por el Consejo en sus sesiones de 15-20 de julio de 1960, debe insertarse como un artículo más en los acuerdos comerciales bilaterales que suscriban los Estados miembros. La cláusula dice textualmente lo siguiente:

"Cuando así lo exijan las obligaciones derivadas del tratado que instituye la Comunidad Económica Europea o las relativas a la instauración de una política comercial común, se abrirán negociaciones lo antes posible a fin de introducir en el presente acuerdo todas las modificaciones que sean de utilidad".

Al aceptar la inclusión de la cláusula CEE en los tratados bilaterales, los países terceros pueden requerir a su vez la introducción de una "cláusula paralela" o de una "contracláusula", sin que el Estado miembro pueda oponerse a tal pretensión, siempre que la misma sea razonable. Es lógico que los países terceros que pertenezcan a otras organizaciones de cooperación o integración regional prevean a su vez la apertura de negociaciones como consecuencia de las obligaciones que para ellos se deriven de su participación en tales organizaciones. El caso típico es el de la cláusula EFTA que aparece junto a la cláusula CEE en los tratados bilaterales suscritos por Estados pertenecientes a las dos áreas comerciales.

Algunos países comunistas (por ejemplo, la URSS, Rumania, Hungría y Checoslovaquia, en sus acuerdos bilaterales con Italia) han rehusado la aceptación de la cláusula CEE por entender que es una cláusula de denuncia totalmente inaceptable por su profunda raíz discriminatoria. Respecto a esta actitud, la Comunidad sostiene que la cláusula CEE no es una cláusula de denuncia sino de revisión, que da derecho a pedir la apertura de negociaciones a este solo efecto (81).

En el aspecto arancelario, las actuaciones comunitarias durante la primera etapa han sido de cierta consideración. Una vez ultimada la confección de la Tarifa Exterior Común, se planteó el problema de su aceptación por las partes contratantes del GATT, pues, como es sabido, en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio está preceptuado que en caso de unión aduanera entre varias partes contratantes, la incidencia media de la nueva tarifa común debe ser igual a la media aritmética de la incidencia de los preexistentes aranceles nacionales (82). Según muchos de los Estados signatarios del Acuerdo General, la CEE no cumplió con este precepto en el momento de elaborar su arancel común, como quedaba patente en algunas de las listas A a G anejas al Tratado. En virtud de esta protesta -y del hecho de que la TEC se construyó con los derechos legalmente aplicables y no con los efectivamente aplicados (más bajos que los legales)- se abrió un amplio debate del que surgió un detallado informe del grupo de expertos constituido por los países que protestaban contra la TEC por su carácter proteccionista. A pesar de estas protestas, la CEE se mantuvo intransigente y puso de relieve:

1. Que la TEC había de construirse con los derechos legalmente aplicables y no con los efectivamente aplicados.

2. Que la incidencia general de la TEC no era mayor que la incidencia global de los cuatro aranceles preexistentes por separado. A este aspecto de la cuestión ya hemos hecho referencia en el capítulo III, donde también nos hemos ocupado de la renegociación por la CEE de las concesiones hechas antes de 1957 por los Seis a las restantes partes contratantes (83).

Veamos ahora los desarrollos de la política comercial común ulteriores a los establecidos en el Tratado de Roma. En su memorandum sobre el programa de acción durante la segunda etapa, la Comisión casi se lamentó de lo poco que la Comunidad había avanzado en el campo de la política comercial. "En lo sucesivo -manifestó la Comisión- la política comercial común debe ser elaborada al mismo ritmo que la unión aduanera, pues, de otro modo, se produciría un desfase entre el establecimiento definitivo de la Tarifa Exterior Común y el resto de la actuación en el campo comercial" (84). Por otra parte, la Comisión se propuso resolver la evidente contradicción entre una política comercial común para la mayoría de los productos agrícolas junto a una casi total ausencia de ella en lo que respecta a los productos industriales.

Como guía para la gradual implantación de la política comercial común, el 5 de octubre de 1962 se publicó un programa de elaboración (85), que puede resumirse en los siguientes puntos:

1. Participación de la Comisión en las negociaciones arancelarias promovidas por la publicación de la "Trade Expansion Act" (192) (previstas para 1964).
2. Formulación, antes del 12 de julio de 1963, de propuestas concretas para la confección de una lista común de liberación, base para la ulterior supresión de las últimas discriminaciones frente al área del dólar en materia de restricciones cuantitativas.
3. Adopción, para finales de 1963, de una actitud común ante las importaciones procedentes de ciertos países signatarios del GATT (concretamente Japón (194)) que podría traducirse en una lista común de productos sensibles y en una cláusula comunitaria de salvaguarda.
4. Frente al "bloque oriental", negociación de contingentes comunitarios y confección de listas comunitarias de mercancías liberadas, para sustituir a los contingentes bilaterales y a las listas de liberación autónomas. La Comisión había de presentar sus primeras propuestas a estos efectos antes de finalizar 1963.
5. Armonización de las legislaciones nacionales en lo referente a medidas de defensa comercial (derechos antidumping y compensadores, etc.), con vistas a su ulterior sustitución por medidas comunitarias.
6. Adopción de medidas de política comercial común, con vistas a resolver las desviaciones de tráfico que puedan producirse, de forma distinta al aislamiento del mercado por parte del Estado miembro que se siente amenazado.
7. Negociación comunitaria de los acuerdos comerciales de forma análoga a como ya se hace en todo lo relativo al Arancel Aduanero Común.

De las actuaciones previstas en los anteriores apartados 1 a 7 del programa es muy poco lo que la Comunidad cumplió en cada uno de los momentos prefijados. Su participación en la Conferencia

arancelaria del GATT (Ronda Kennedy) se inició, efectivamente, en mayo de 1964 de forma muy activa, pero también es cierto que erizada de problemas (86). La lista común de liberalización frente a terceros países (punto 2 del programa) aún no estaba establecida, y un año después todavía no había pasado de la fase de mero proyecto.

La política común frente al Japón (punto 3) tampoco se acordó en 1963, y otro tanto sucedió con la política frente a los Países del Este (punto 4).

Finalmente, los puntos 5, 6 y 7 (defensa comercial, desviaciones del tráfico y negociación de acuerdos comerciales, respectivamente), para los cuales no se previó fecha, tampoco fueron abordados efectivamente en el transcurso de 1963 (87).

La suspensión de las negociaciones de acceso del Reino Unido (enero de 1963), los problemas originados por el planteamiento de la Ronda Kennedy (otoño-invierno 1963-64) y la demora de la puesta en vigor de la segunda serie de reglamentos agrícolas (diciembre de 1963) retrasó hasta 1964 los primeros intentos serios por poner en marcha la política comercial común. Sólo a principios de 1964 se decidió la Comisión a someter al Consejo una serie de propuestas relativas a este frente de actuación. La necesidad de actuar con urgencia era evidente en el alba de 1964: en ese año la CEE entraba en la segunda mitad de su período transitorio y prácticamente existía ya un acuerdo para eliminar totalmente los derechos arancelarios intracomunitarios al final de 1965. Se hacía, pues, más aguda la contradicción entre la progresiva eliminación de las trabas arancelarias y comerciales intracomunitarias y la aplicación por cada país de políticas comerciales divergentes frente a terceros; una divergencia así lleva implícito el peligro de tener que recurrir a cláusulas de salvaguarda, con las consiguientes dificultades para la libre circulación de mercancías en el interior de la Comunidad; en otras palabras, no atacar el problema de la política comercial común implicaba el peligro de poner en tela de juicio la realización de la unión aduanera (88).

2.4. El Banco Europeo de Inversiones y la política de desarrollo regional

El Tratado de Roma creó el "Banco Europeo de Inversiones", cuya misión es contribuir (con sus propios recursos más los obtenidos en el mercado de capitales) al desarrollo equilibrado del Mercado Común. Con ese propósito y sin fines lucrativos, el Banco financia proyectos destinados a revalorizar regiones menos desarrolladas y a reconvertir o crear empresas cuya necesidad haya surgido como consecuencia del establecimiento del Mercado Común y que, debido a su propia naturaleza, no pueden ser enteramente financiadas por los Estados miembros; en esas mismas circunstancias, el Banco financia los proyectos de interés común para varios Estados miembros (89).

Según sus estatutos, que constituyen el contenido de uno de los protocolos anejos al tratado (90), el Banco cuenta con un

capital inicial de 1.000 millones de unidades de cuenta (1 U.C. = 1 dólar USA), suscrito por los Estados miembros de la siguiente forma:

Estado miembro	Cuota	% sobre el capital total	Nº de miembros en el Consejo de Administración
R. F. de Alemania ...	300 millones	30	3
Francia	300 "	30	3
Italia	240 "	24	3
Belgica	86,5 "	8,65)	2
Holanda	71,5 "	7,15)	
Luxemburgo	2 "	0,2.)	

El 25 % del capital se ha desembolsado $-1/4$ en oro o moneda convertible y $3/4$ en moneda nacional- en varios plazos a lo largo de los 30 primeros meses después de entrar en vigor el tratado; el 75 % restante se desembolsará cuando lo estime necesario el Consejo de Administración y así lo exija.

Además de su capital fundacional -que puede ser ampliado- el Banco cuenta con otros recursos:

1) Los que, a título de "préstamos especiales", le conceden los Estados miembros cuando no pueden obtenerse en el mercado de capitales en condiciones que sean adecuadas en relación con los proyectos a financiar. Estos préstamos no pueden nunca exceder de los 400 millones de U.C., y cada año no pueden obtenerse más allá de 100 millones.

2) Los allegados por medio de la emisión de empréstitos en los mercados de capitales.

3) Las reservas que el propio Banco debe constituir con sus beneficios hasta alcanzar el 10 % del capital suscrito.

Con cargo a los recursos enumerados, el Banco puede conceder créditos a los Estados miembros y a las empresas privadas y públicas, para proyectos de inversiones a realizar en los territorios europeos de la Comunidad, y excepcionalmente en los extraeuropeos (no incluye, por tanto, a los países asociados ni a terceros países). Asimismo, el Banco puede garantizar las emisiones de empréstitos realizadas por empresas públicas o privadas que persigan algunos de los fines especificados anteriormente (proyectos para regiones menos desarrolladas de reconversión y de interés común).

La suma total de los créditos y de las garantías concedidas por el Banco no puede exceder del capital suscrito en más de un 250 % (es decir, como máximo, para un capital = 100, los créditos y garantías pueden llegar a 350). Una cláusula interesante es la de que el Banco no puede convertir en divisas de un tercer país los haberes que tenga en moneda de uno de los Estados miembros sin contar con el asentimiento previo del Estado miembro en cuestión.

El esquema de la organización del Banco es bien simple: un Consejo de Gobernadores, un Consejo de Administración, un Comité de Dirección y un Comité de Censores de Cuentas.

El Consejo de Gobernadores lo componen los ministros designados por los Estados miembros. El Consejo establece las directrices generales de la política del Banco, fiscaliza al Consejo de Administración y tiene poderes, incluso, para decidir la liquidación del Instituto.

El Consejo de Administración tiene competencia exclusiva para decidir sobre la concesión de créditos y garantías y sobre la emisión de empréstitos. Fija los tipos de interés para los préstamos y las comisiones de las garantías y se ocupa de hacer que la administración del Banco se lleve de una forma saneada y siempre concorde con los preceptos del tratado. Los miembros del Consejo de Administración, cuyo mandato dura cinco años, son doce, de ellos, once nombrados por los Estados miembros en el seno del Consejo de Gobernadores, y uno designado por la Comisión.

El Comité de Dirección lo componen un presidente y dos vicepresidentes, designados para un período de seis años por el Consejo de Gobernadores a propuesta del Consejo de Administración. El Comité asegura la gestión de los asuntos corrientes del Banco bajo el control del Consejo de Administración.

Finalmente, el Consejo de Gobernadores designa un Comité de tres expertos que verifican anualmente la regularidad de las operaciones y de los libros del Banco.

El resumen de las operaciones activas realizadas por el Banco en sus cuatro primeros años de funcionamiento (1961 hasta el 1 de noviembre) es el siguiente (91):

Años	Núm. de operaciones	Créditos otorgados (millones de U.C.)	Total inversión de los proyectos financiados
1959	7	52,1	228,0
1960	8	41,3	469,4
1961	7	66,2	215,0
1962	15	94,1	237,0
	37	253,7	1.149,4

El total de los créditos concedidos hasta el 1^o de noviembre de 1961 se distribuía de la siguiente forma: Italia, 56 %; Francia, 22 %; Alemania (Berlín Oeste), 19 %; Luxemburgo, 3 %. No es de extrañar el fuerte predominio de Italia en el aprovechamiento de los recursos del Banco, puesto que ya se previó en el momento de redactar el Tratado de Constitución de la CEE, en uno de sus protocolos anejos, dedicado al problema de las regiones menos desarrolladas del Mediodía y de las islas de Italia (92). Realmente, en este protocolo referente a Italia se encuentra una

primera concreción (y hasta cierto punto el origen básico) de la preocupación que en el tratado se aprecia por las regiones menos desarrolladas (93).

Abierto el período transitorio, e independientemente de las primeras directrices del Consejo de Gobernadores del Banco (94), la Comisión empezó a preocuparse de forma sistemática del estudio del problema que en terminos relativos no es tan desdeñable como primera facie podría pensarse de un área, en general, tan altamente industrializada como es la CEE.

En un estudio preliminar preparado por la Comisión en 1959, sobre los datos de renta per capita (95), se puso de relieve que las regiones más desarrolladas de la Comunidad forman una zona de gran pujanza que se extiende a lo largo de un eje norte-sur desde Holanda hasta el norte de Italia, y que está comprendida entre los valles del Rín y del Ródano. Esta franja (que se conoce con el nombre de Lotaringia Industrial) comprende alrededor del 30 % del territorio de la Comunidad, y en ella se concentran el 45 % de la población y el 60 % del producto social del Mercado Comun.

Las regiones menos desarrolladas son, pues, las regiones periféricas, y tanto menos cuanto más alejadas se encuentran de la zona central. Así, mientras las regiones menos favorecidas del sur de Italia (Calabria) cuentan con una renta per capita del 30 % de la media de la CEE (unos 800 dólares en 1958), las regiones más industrializadas del norte de la Comunidad alcanzan niveles del orden del 150 % de la media; es decir, existen diferencias inter-regionales hasta de 5 a 1. Aparte de las regiones del mediodía italiano, que constituyen casos típicos de subdesarrollo, el estudio preliminar de la Comisión permitió comprobar que en otros países de la Comunidad existen diferencias regionales también muy acentuadas. Así, mientras las rentas per capita de Bretaña y Schleswig-Holstein son aproximadamente de un 75 a un 85 % de la media de la Comunidad, las de la región parisienne y del Land de Hamburgo alcanzan el 170 y el 190 % de esa misma media.

Tras este informe preliminar, la preocupación efectiva de la Comunidad por los problemas de economía regional comenzó a manifestarse de forma más intensa. El 25 de septiembre de 1959, la Comisión promovió la constitución de un grupo de expertos nacionales para que llevaran a cabo una confrontación de los métodos de desarrollo regional utilizados en los seis países miembro, así como para delimitar el espacio al cual deberían aplicarse las iniciativas comunitarias en lo referente a desarrollo de las zonas deprimidas; el grupo, como primera fase de sus trabajos, delimitó una serie de "zonas difíciles" (zonas fronterizas, zonas industriales en decadencia y zonas de escasos recursos y carentes de industrialización) a las que precisamente se refieren los trabajos ulteriores (96).

En fin de cuentas, en el curso de la primera etapa, la Comunidad no hizo más que señalar el tema y sentar unas bases mínimas para ahondar en él ulteriormente.

En cierto modo, ello se debió a que, siendo Italia el Estado miembro con los desequilibrios regionales mas fuertes, fue precisamente el país que mas se benefició de la excelente coyuntura imperante durante la primera etapa, así como de los efectos directos de la integración y de los créditos del Banco Europeo de Inversiones y de las ayudas del Fondo Social Europeo.

Ya cara a la segunda etapa del período transitorio y organizada por la Comisión, se celebró en Bruselas, en diciembre de 1961, una Conferencia de Economías Regionales (97) que permitió obtener una visión del conjunto del problema (98). Con los resultados de esa Conferencia y de los estudios antes citados, la Comisión ha preparado ya un programa mínimo de los trabajos a realizar en un futuro inmediato en materia de desarrollo regional. Ese programa puede resumirse en tres puntos (99):

1. Creación de tres grupos de trabajo compuestos por las personas que en los seis países miembros se hayan ocupado mas de estudiar los problemas del desarrollo regional. Cada uno de los grupos examinará una de las tres cuestiones siguientes:

- la determinación de los métodos más adecuados para acelerar el desarrollo de las regiones más atrasadas de la periferia del Mercado Común;
- la enumeración de los medios más apropiados para devolver su antiguo dinamismo a las regiones altamente industrializadas que muestran una cierta tendencia al declive;
- la coordinación entre la política de competencia y la de desarrollo regional, así como otras cuestiones de conexión entre las políticas comunes básicas y problemas regionales.

Los tres grupos de trabajo entraron en funciones a finales de 1962. Reunidos los tres en sesión conjunta, constituyen el "Comité Consultivo de Economías Regionales" de la Comisión.

2. Elaboración de estudios que sirvan de base experimental para poder decidir la política a seguir en algunos problemas cruciales de desarrollo regional, tales como:

- la creación de nuevos polos de crecimiento mediante la instalación simultanea de un conjunto de unidades industriales que permitan la aparición en una zona de las condiciones económicas y humanas características de los centros industriales. En la Italia meridional hay en curso actualmente una experiencia de este tipo;
- la forma en que ciertas regiones atrasadas pueden beneficiarse de su proximidad a otras muy industrializadas. Para estudiar esta cuestión se ha escogido la demarcación alemana de Eifel, próxima a la gran concentración industrial de Colonia;
- las formas de cooperación entre regiones fronterizas. A estos efectos, se ha tomado como experiencia piloto la zona formada por el Luxemburgo belga y la Lorena;

- cómo remediar los problemas de una región con una sola industria que se ve amenazada por los efectos del establecimiento del Mercado Común. Con el propósito de determinarlo se ha creado el "Comité de enlace y acción para el azufre siciliano".

3. Preparación de nuevos métodos de investigación y nuevos tipos de medidas cuya aplicación haga posible el progreso en el sentido de un desarrollo armonico y equilibrado dentro de la Comunidad. Hay que destacar en este punto dos proyectos concretos de la Comisión: los balances provisionales de mano de obra, que permitirán conocer la evolución de la oferta y la demanda de trabajo en cada región y los programas de actuación para las grandes regiones socio-económicas, a elaborar por los gobiernos nacionales y que servirán de guía para las operaciones del Banco Europeo de Inversiones.

2.5. La política social y el Fondo Social Europeo

En el Tratado de Roma no podía faltar la referencia a la política social. En primer lugar porque una omisión de ese calibre habría servido para calificar a la CEE -con plena justicia- de organización orientada exclusivamente a mejorar la situación económica de los empresarios. Los sindicatos obreros siguieron con atención, recelo e incluso agresividad el curso de las negociaciones en que se elaboró el tratado; no haber tenido en cuenta esa expectación habría sido muy poco político y habría restado toda su viabilidad al proyecto de la Comunidad.

En segundo término, el funcionamiento del Mercado Común exigía una serie de reajustes: el cierre de empresas o plantas de producción marginales que habría de originar el cambio de ocupación por parte de muchos obreros y el traslado de residencia de otros; la reconversión de empresas que habría de generar un cierto paro temporal durante el cual los obreros dejarían de percibir sus salarios; la máxima movilidad de la mano de obra y el mejor aprovechamiento de la misma, con el consiguiente planteamiento de problemas de seguridad social, formación profesional, etc.

Todos los reajustes esperados imponían la necesidad de prever unos mecanismos para darles solución, lo cual se hizo en el tratado, con un breve preámbulo sobre "la necesidad de promover el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la mano de obra, permitiendo su igualización en el progreso" (100).

Los mecanismos de la política social de la CEE pueden esquematizarse como sigue:

1. Estrecha colaboración entre los Estados miembros, promovida por la Comisión -a través de consultas, estudios y opiniones- en el campo social y concretamente en todo lo referente a empleo, derecho al trabajo, condiciones laborales, seguridad social, derecho sindical y de negociación colectiva, y formación profesional (101).

2. Igualación de las remuneraciones percibidas por los trabajadores masculinos y femeninos por un mismo trabajo (102).

3. Compensación comunitaria, a través del Fondo Social Europeo, del 50 % de los gastos consagrados por los Estados miembros a la reeducación profesional, a la reinstalación de trabajadores y al subsidio del paro provocado por la reconversión de empresas (103).

4. Establecimiento de los principios de una política común de formación profesional que contribuye al desarrollo armonico tanto de las economías nacionales como del mercado comun (104).

Estos cuatro puntos básicos de la política social no se encuentran sino esbozados en el tratado (105); ha sido después de su entrada en vigor cuando se han desarrollado o simplemente se han perfilado. Veamos cuáles han sido las realizaciones en torno a cada uno de los cuatro puntos enumerados.

1. Colaboración entre los Estados miembros en el campo social

A los problemas generales de empleo, condiciones laborales, seguridad social y derecho sindical y de negociación, ya nos hemos referido al ocuparnos de la libre circulación de trabajadores. Por ello, aquí debemos centrar nuestra atención en el tema de la formación profesional.

En este frente, los políticos de los Estados miembros tienen como propósito hacer coincidir la calidad de la fuerza de trabajo disponible dentro de la Comunidad con las exigencias cada vez mayores de la demanda. En este sentido, en los países miembros se han manifestado ya tendencias convergentes en varios aspectos de la política social. Así, se aprecia una tendencia a prolongar la duración del período de enseñanza general obligatoria, que es la base de cualquier clase de formación, incluida la profesional. Por otra parte, se da una mayor importancia a la combinación y desarrollo simultaneo de la enseñanza general con la técnico-profesional, y dentro de ésta se busca una amplia base que permita ulteriores especializaciones, así como la rápida adaptación de unos oficios a otros. La preparación de instructores y la formación profesional acelerada son dos cuestiones que, asimismo, preocupan a todos los Estados miembros. En la última de estas dos actividades se ha llegado ya a realizaciones concretas entre los países de la CEE. Muestra de ellas son los acuerdos suscritos por Italia con Alemania y Holanda para la formación de 10.000 y 700 trabajadores, respectivamente, financiándose esta formación en un 50 % por la Republica italiana y en el restante 50 % por los Estados destinatarios de los obreros (106).

Existen otras iniciativas ultimadas o en curso de desarrollo en el campo de la formación profesional. Concretamente, en 1961, la Comisión concluyó un estudio monográfico comparado de los sistemas de formación profesional seguidos en los seis países miembros, que sin duda será de una gran utilidad en la elaboración de

una política común en este campo. Otro estudio de interés es el realizado para uniformar la terminología de formación profesional; su aplicación será útil para aumentar la movilidad geográfica de los trabajadores entre los Estados miembros.

2. Igualación de las remuneraciones de los trabajadores masculinos y femeninos

Es éste un tema de gran importancia si se tiene en cuenta que la proporción de la mano de obra femenina dentro del conjunto de la población activa de los Seis no deja de crecer (107) y, sobre todo, si se repara en que el hecho de que el trato seguido en este punto por las distintas legislaciones nacionales era muy distinto en 1957; ello daba lugar a una situación de ventaja para los países donde la remuneración de la mano de obra femenina era menor que la masculina (Italia y países del Benelux), en relación con aquellos donde ya se había alcanzado la paridad (Francia y Alemania). La igualación, se imponía, pues, en el curso de la primera etapa del período transitorio, a fin de evitar que las disparidades señaladas pudieran originar el falseamiento de la competencia.

En la práctica, la aplicación del precepto de la paridad ha demostrado ser sumamente compleja. Como primer paso para ir a ello, la Comisión formuló el 20 de julio de 1960 unas recomendaciones, desarrollando todas sus implicaciones. En respuesta a estas recomendaciones, los Estados miembros expusieron el detalle del trato de sus legislaciones y normas laborales para el trabajo femenino; poniéndose de relieve lo ya dicho poco mas arriba: el Estado mas avanzado en la cuestión era Francia y los mas retrasados, Italia y los miembros del Benelux.

Una vez estudiado el panorama general, la Comisión constituyó el 12 de junio de 1961 un Grupo especial para examinar el estado de aplicación del precepto de paridad. Sobre las bases de las conclusiones de este Grupo, la Comisión planteó el asunto ante el Consejo, el cual ante las dificultades existentes hizo suya una propuesta de transacción formulada por Italia: las disparidades entre las remuneraciones a los hombres y las mujeres habrían de reducirse en un 15 % para el 30 de junio de 1962, en un 10 % para el 30 de junio de 1963 y habrían de quedar completamente suprimidos para el 31 de diciembre de 1964 (108).

3. Funcionamiento del Fondo Social Europeo

En el Tratado se crea un Fondo Social Europeo con el fin de promover la mejora de las facilidades de empleo y de movilidad geográfica de los trabajadores dentro de la Comunidad (109). El Fondo es administrado por la Comisión, a través de un Comité presidido por uno de sus miembros y del que forman parte los representantes gubernamentales empresariales y laborales de los seis países (doce miembros en total) (110). El Fondo constituye un verdadero centro de compensación, pues su función básica consiste en facilitar ayuda a los Estados miembros, financiándoles en un

50 % aquellas actividades que, por un lado, tienden a asegurar un reemplazo productivo a través de la reeducación profesional y de las indemnizaciones de reinstalación y que, por otro lado, tienen por objeto el mantenimiento de los ingresos normales a los trabajadores que se encuentren en paro temporal debido a los procesos de reconversión de empresas (111).

Los medios de que dispone el Fondo para conceder sus ayudas proceden de las contribuciones de los Estados miembros repartidos en proporciones convenidas (112).

En principio, parece que el sistema de ayudas del Fondo se crea para ayudar a resolver los problemas de reajuste que se planteen durante el período transitorio. En consecuencia, al instaurarse plenamente el Mercado Común, el Consejo podrá decidir la supresión de tales ayudas y establecer al propio tiempo los nuevos cometidos del Fondo a fin de que en la nueva etapa siga cumpliendo sus funciones sustanciales (113).

Conforme a lo dispuesto en el tratado (114), con fecha 31 de agosto de 1960, se publicó el reglamento comunitario Nº 9, referente al Fondo (115), el cual inició su funcionamiento efectivo en 1960. En ese año, el Comité Consultivo del Fondo, presidido por el miembro de la Comisión encargado de los asuntos sociales, inició la redacción de una serie de dictámenes para la Comisión sobre la aceptación o negativa a las peticiones de ayuda presentadas por los Estados miembros, en la mayoría de los casos con vistas a la reeducación y en un menor número de ellos para reinstalación. Hasta ahora, no se ha hecho ninguna solicitud con base en reconversiones, debido sin duda a la mayor complejidad de los trámites necesarios para ellas (116).

4. Establecimiento de una política común de formación profesional

Como ya hemos anticipado, en el tratado se prevé que, a propuesta de la Comisión y con el informe del Comité Económico y Social, el Consejo establece los principios generales para poner en funcionamiento una política común de formación profesional.

La Comisión presentó su proyecto de principios generales en el curso de 1961; actualmente, ese proyecto se encuentra en la fase de estudio por la Asamblea Parlamentaria, adonde la Comisión lo remitió facultativamente.

Entre los objetivos fundamentales que según los "Principios" deben perseguirse con la política común, merecen destacarse los siguientes:

1. Establecer de modo efectivo los medios para que cada trabajador tenga verdadero derecho a recibir una educación profesional.

2. Extender la enseñanza general y técnico-profesional con el doble objetivo de desarrollar la personalidad del trabajador y para que éste pueda corresponder a las exigencias del progreso tecnológico y de la evolución socio-económica.

3. Asegurar al trabajador una formación y un perfeccionamiento continuados durante su vida laboral a los distintos niveles profesionales.

4. Poner a disposición de todos los trabajadores los medios adecuados para su ascenso en la jerarquía del trabajo teniendo en cuenta sus aptitudes y sus merecimientos.

5. Intensificar los lazos existentes entre la enseñanza y la actividad de los oficios, de forma que la enseñanza profesional corresponda cada vez más a las necesidades reales de la actividad productiva y de manera que el mundo del trabajo participe más activamente en la vida social y cultural.

6. Desarrollar la recogida, difusión e intercambio entre los Estados miembros de toda la información útil, documentación, experiencia y medios didácticos que puedan impulsar las técnicas de formación profesional.

7. Financiar comunitariamente ciertas realizaciones de interés general, tales como la creación de "hogares europeos" de aprendices, la constitución de centros especializados en la formación de instructores europeos así como la de centros pilotos para su ulterior perfeccionamiento.

8. Finalmente, en los principios, se prevé la creación de un Comité Consultivo para la Formación Profesional, que formado paritariamente por representantes sindicales, patronales y gubernamentales, habría de asesorar a la Comisión en todo lo referente a formación profesional.

El programa de acción de la Comunidad para la segunda etapa (117) no es muy explícito en lo que a política social se refiere. Se limita a insistir en la necesidad de una política común de formación profesional y salarios y a subrayar que la Comisión estima necesaria la armonización de las legislaciones nacionales en una serie de aspectos de la política social: seguros sociales; jornada de trabajo, ayuda familiar y vivienda.

- 1) Vid. Robert Marjolin, "La signification politique du marché commun", en Communauté Européenne, octavo año, Nº 2, febrero 1964, pag. 9.
- 2) Vid. los capítulos referentes a estos cuatro países en la "Guide de la législation sur les pratiques commerciales restrictives" de la OCDE, París 1960, 1ª edición. En mi libro "La lucha contra los monopolios" (Madrid, 1961, 1ª edición) me he ocupado extensamente de la legislación alemana, sin duda la más completa de las europeas y que tuvo una notable influencia en la redacción de los artículos 85 y 86 del Tratado de Roma.
- 3) Vid. CEE, "Mémorandum de la Commission sur le programme d'action de la Communauté pendant la 2ème étape". ob. cit., págs. 23 y 24.
- 4) Vid. Tratado, arts. 85 (prácticas restrictivas de la competencia) y 86 (abuso de posiciones de dominio en el mercado).
- 5) Vid. Tratado, art. 85.3.
- 6) Vid. Tratado, art. 87. Sobre el avance general de los arts. 85 y 86 del Tratado de Roma, el primer libro publicado fue el de Jacques Houssiaux, "Concurrence et marché commun", París, 1957, 174 págs. Existe traducción española de la segunda edición, Bilbao, 1962.
- 7) Vid. Tratado, arts. 88 y 89. La aplicación inmediata de los arts. 85 y 86 del Tratado se vio muy facilitada por el hecho de que las autoridades competentes de los Estados miembros admitieron desde el principio que tales artículos constituían verdaderas prescripciones jurídicas y no simples declaraciones de principio. Con ello, las disposiciones de los artículos 85 y 86 se convirtieron en parte integrante de la legislación de los Estados miembros que de este modo pasaron a disponer todos ello de una legislación uniforme en materia de ententes. Vid. CEE, Commission, "2ème RGAC", ob. cit., pag. 86.
- 8) CEE, Commission, "5ème RGAC", ob. cit., pag. 78.
- 9) Vid. Reglamento Nº 17, "Premier Règlement d'application des articles 85 et 86 du Traité", en JOCE, del 21 de febrero de 1962, págs. 204/62 y sgs. Este reglamento fue modificado por el Nº 59 (publicado en JOCE de 10 de julio de 1962, pag. 1955/62) de forma que entró en vigor el 1 de septiembre de 1962. Para la aplicación de los citados reglamentos 17 y 59 del Consejo, la Comisión dictó su reglamento Nº 27, "Premier règlement d'application du règlement Nº 11 du Conseil", en JOCE de 10 de mayo de 1962, págs. 1.118 y sgs.
- 10) El Servicio de Prensa y de Información de las Comunidades Europeas ha publicado una "Guide Pratique concernant les articles 85 et 86 du Traité instituant la CEE et leurs règlements

d'application" (8062/1/IX/5), en donde se explica a los empresarios y ciudadanos en general el alcance de las medidas comunitarias contra las restricciones de la competencia y los abusos de las posiciones de dominio.

La bibliografía sobre prácticas restrictivas y abusivas en el Tratado de Roma y en sus reglamentos ha alcanzado una vastedad que raya en lo increíble. En sólo siete años, se han publicado centenares de libros y artículos de revistas sobre estos temas. El interesado por ellos, puede consultar la extensísima bibliografía aneja a la obra de David Kent Waer "Common Market Antitrust. A guide to the law, procedure and literature", La Haya, 1964, págs. 20 a 67.

- 11) Vid. "5ème RGAC", ob. cit., pág. 11.
- 12) Vid. CEE, "Mémoire de la Commission sur le programme d'action de la Communauté pendant la 2ème étape", ob. cit., págs. 26 y 27.
- 13) Vid. Tratado, art. 91.1.
- 14) Vid. CEE, Commission, "5ème RGAC", ob. cit., págs. 78 y 79.
- 15) Ibidem, art. 91.2. Este subartículo ha sido reglamentado por la Comisión en su reglamento Nº 8 (Vid. JOCE de 25 de marzo de 1960, págs. 597/60 y sgs.).
- 16) Vid. CEE, Commission, "3ème RGAC", ob. cit., págs. 116 y sgs.
- 17) Vid. reglamento citado en la nota 85 (Vid. JOCE Nº 21, del 25 de marzo de 1960).
- 18) La ley italiana fue efectivamente publicada el ...
- 19) Vid. CEE, Commission, "6ème RGAC", ob. cit., pág. 72.
- 20) Vid. Tratado, art. 92.
- 21) Vid. Tratado, art. 93.
- 22) A pesar de que el artículo 94 lo dispone así.
- 23) Ministero degli Affari Esteri, "Quattro Anni di Mercato Comune Europeo", ob. cit. pág. 54.
- 24) Tratado, art. 93.3-c).
- 25) Vid. CEE, Commission, "6ème RGAC", ob. cit., pág. 74.
- 26) CEE, "Mémoire de la Commission sur le programme d'activité pendant la 2ème étape", ob. cit., pág. 30.
- 27) Vid. G. Myrdal, "Los efectos económicos de la política fiscal", versión española, Madrid, 1948, págs. 19 y 20.

- 28) Vid. Tratado, art. 99.
- 29) Ibidem, art. 95.
- 30) Ibidem, art. 96.
- 31) Ibidem, art. 97.
- 32) Este grupo de trabajo Nº 1 se subdividió en tres subgrupos, A, B y C, para examinar las distintas posibilidades de armonizar la TVA. Su informe ha sido publicado en enero de 1962. Vid. CEE, Commission, "Rapport Général des sousgroupes A, B et C créés pour examiner différentes possibilités en vue d'une harmonisation des taxes sur la chiffre d'affaires" (8049/1/V/1962/s), Bruselas, enero 1962, 165 págs.
- 33) CEE, Commission, "3ème RGAC", ob. cit., pág. 130.
- 34) CEE, Commission, "Rapport du Comité Fiscal et Financier", Bruselas, 1962 (8070/1/XII/1962/s), 150 págs., 155 bis.
- 35) Vid. Tratado, art. 100.
- 36) Ibidem, art. 101.
- 37) Ibidem, art. 102.
- 38) Vid. Ministero degli Affari Esteri, "Quattro Anni...", págs. 54 y sgs.
- 39) Ibidem, art. 103.1.
- 40) Vid. "1ère RGAC", ob. cit., págs. 40 y sgs. (1958); "2ème RGAC", ob. cit., págs. 46 y sgs.; "3ème RGAC", págs. 148 y sgs.; "4ème RGAC", ob. cit., págs. 96 y sgs. y Ministero degli Affari Esteri, "Quattro Anni di Mercato Comune Europeo", ob. cit., págs. 59 y sgs.
- 41) Vid. "2ème RGAC", ob. cit., pág. 46.
- 42) Vid. "3ème RGAC", ob. cit., pág. 159.
- 43) Ibidem, pág. 157. El Comité tuvo su primera reunión el 7 de abril de 1960, en el curso de la cual fue elegido presidente el Sr. Müller-Armack (subsecretario de Asuntos Económicos de la República Federal de Alemania), con cuyo nombre es generalmente conocido el Comité.
- 44) Vid. "4ème RGAC", ob. cit., pág. 116.
- 45) Las publicaciones del Servicio son las siguientes: Boletín General de Estadísticas (mensual), Informaciones estadísticas (trimestral), Estadísticas básicas (semestral), Comercio Exterior (mensual), Cuadros analíticos de Comercio Exterior (trimestral); Comercio Exterior de los Asociados de Ultramar (trimestral), Carbón y otras fuentes de energía (bimensual);

Estadísticas sociales (publicación irregular), Estadísticas Agrícolas (4 fascículos anuales sobre temas monográficos), y un gran número de publicaciones no periódicas.

- 46) Vid. CEE, "Mémorandum de la Commission sur l'activité de la Communauté pendant la 2ème étape", ob. cit. págs. 69 y sgs.
- 47) Vid. Robert Marjolin, "La situation économique de la Communauté économique européenne en 1963 et les perspectives pour 1964", en "Bulletin de la CEE", séptimo año, Nº 3, marzo 1964, págs. 5 y sgs. El discurso fue publicado con anterioridad en la serie "Les Documents" (Nº 20, 15 págs.) de la revista "Communauté Européenne", con el título "Les problèmes économiques du Marché Commun en 1964".
- 48) Robert Marjolin, "Les problèmes économiques du Marché Commun en 1964", ob. cit., pag. 14.
- 49) Vid. "Resolution sur la déclaration de la Commission de la CEE concernant la situation économique de la CEE en 1963 et les perspectives pour 1964" (sesión 20-25 de marzo de 1964), en "Bulletin de la CEE", séptimo año, Nº 5, mayo 1964, pag. 47.
- 50) "Por primera vez -dijo Raymond Aron en esta ocasión- la fórmula del Tratado de Roma (art. 103), según la cual los Estados miembros consideran su política de coyuntura como una cuestión común... sirve de fundamento a directrices dirigidas a los seis gobiernos y aceptadas por ellos... Los hechos son, como es habitual, el mejor maestro. Los Seis, habiendo descubierto que la inflación es un mal contagioso, se esfuerzan en ayudarse los unos a los otros por simple egoísmo ilustrado". Citado en "Communauté Européenne", octavo año, Nº 5, mayo 1964, pag. 4.
- 51) Jean Lecerf, "La politique économique européenne devienne une réalité. En adoptant le Plan Marjolin, les Six ont décidé de lutter contre l'inflation", en "Communauté européenne", año octavo, Nº 5, mayo 1964, pag. 4.
- 52) Vid. CEE, "Mémorandum de la Commission sur l'activité de la Communauté pendant la 2ème étape", ob. cit., págs. 72 y sgs.
- 53) Vid. Paul Fabra, "Une bonne base d'accord existe déjà entre les Six sur la programmation européenne", en "Le Monde", Nº de 5 de diciembre de 1962, pag. 22.
- 54) Vid. CEE, Commission, "Les perspectives de développement économique dans la CEE de 1960 à 1970 (8071/1/XII/1962/5), Bruselas, 1962, 89 págs.
- 55) El grupo de expertos lo integraban además Pasquale Saraceno, Wilhem Bauer, Albert Kenyn, Claude Gruson, Salvatore Guidotti y Pieter de Wolf. Vid. CEE, Commission, "Les perspectives de développement...", ob. cit., pag. 6. Los precedentes del Informe Urí hay que verlos en el llamado "Primer Informe Urí"

llevado a cabo en 1958, que tuvo más bien un carácter analítico de la situación económica de los Seis, y en el llamado "Informe Ragul", elaborado por un grupo de expertos independiente sobre los "métodos de previsión del desarrollo económico a largo plazo"; sobre estas cuestiones, Vid. la Documentation Française, "Les projets de programmation européenne", París, 15 de abril de 1964, pags. 9 y sgs.

- 56) Vid. "Politique économique à moyen terme de la Communauté (Recommandation de la Commission au Conseil présentée le 26 juillet 1963)", en "Supplément au Bulletin de la Communauté économique européenne", Nº 8, 1963, pags. 13 a 22.
- 57) Vid. Tratado, art. 104.
- 58) Vid. Tratado, art. 105.
- 59) La propuesta de la Comisión en este punto concreto ("Projet de décision du Conseil relative à la collaboration entre les Etats membres en matière de relations monétaires internationales") fue publicada en "Supplément au Bulletin de la CEE", Nº 7, 1963, pag. 37. El Consejo aceptó esta modificación del artículo 1 del Estatuto del Comité Monetario en su sesión de abril de 1964 y la decisión fue publicada en JOCE, en ... de 1964.
- 60) Vid. Tratado, art. 108.
- 61) Vid. Tratado, art. 109.
- 62) La propuesta de la Comisión en este punto ("Projet de décision du Conseil relative à l'organisation de consultations préalables entre les Etats membres en cas de modifications des parités de change de leurs monnaies") fue publicada en el "Supplément au Bulletin de la CEE", Nº 7, 1963, pags. 37 y 38. El Consejo aceptó la propuesta en su sesión de abril de 1964, y la decisión fue publicada en JOCE en ... de 1964.
- 63) Robert Triffin es el autor que mejor ha precisado los pasos que podrían conducir a la integración monetaria y que podríamos sintetizarlos así: 1) Planificación ex-ante de la Ayuda mutua, especificándose los recursos que cada país podría aportar a la misma. 2) Creación de un Fondo de Reserva para la Comunidad Europea, que inicialmente podría consistir en cuotas por el 10 % de las respectivas reservas nacionales. Estas cuotas deberían ampliarse, con vistas a que la CEE resolviese sus problemas sin necesidad de reunir al FMI. Asimismo, el manejo del Fondo debería hacerse paulatinamente de carácter supra nacional. 3) Como medidas de transición a la unión monetaria, deberían adoptarse las tres siguientes: mayor uso de la unidad de cuenta en las transacciones; adopción de nuevas monedas nacionales en los seis países, de valor igual a la U.C. y circulables en todo el territorio de la CEE; creación de una Autoridad Monetaria Europea, núcleo de un sistema similar al de la Reserva Federal de

los EE.UU. 4) Unidad monetaria. Con los requisitos previos citados, la unidad sería más bien una cuestión política que económica. Vid. R. Triffin, "El Oro y la crisis del Oro", edición española, México, 1962, págs. 159 y sgs.

- 64) Vid. CEE, "Mémorandum de la Commission sur le programme d'action de la Communauté pendant la 2ème étape", ob. cit., págs. 87 y sgs.
- 65) La propuesta de la Comisión en este punto ("Projet de décision du Conseil concernant la collaboration entre les Banques Centrales de la CEE") fue publicada en el "Supplément au Bulletin de la CEE, N° 7, 1963, págs. 34 y 35, y la decisión vio la luz en JOCE, ... de 1964.
- 66) En este aspecto de la política monetaria, Valéry Giscard d'Estaing fue realmente un precursor. En un discurso pronunciado en Luxemburgo el 2 de junio de 1960 dijo: "Si en materia de Mercado Común la punta de flecha es aduanera, el soporte, el asta es económica, y es indispensable que al progreso comercial y aduanero se agregue un cierto progreso en la coordinación de las políticas económicas... Por ello, podría ser interesante elaborar una especie de presupuesto económico de Europa que no retirase ninguna de sus prerrogativas a las Asambleas que aprueban los presupuestos, pero que indudablemente habría de permitir estudiar, una vez al año y siguiendo un procedimiento adecuado en la Asamblea parlamentaria europea, las incidencias prácticas del presupuesto económico de Europa sobre la coyuntura, y que al mismo tiempo habría de posibilitar una visión más completa y profunda de los gravámenes, líneas de acción y objetivos de la política financiera de los diferentes países participantes". Citado por La Documentation française en "Les projets de Programmation Européenne", París, 1964, pág. 8.
- 67) Formuladas en su "Projet de décision du Conseil concernant la collaboration entre les services compétents des administrations des Etats membres dans le domaine de la politique budgétaire", publicado en el "Supplément au Bulletin de la CEE" N° 7, 1963, págs. 38 y 39.
- 68) Vid. JOCE, ... de mayo de 1964, págs.... /64 y sgs.
- 69) Vid. CEE, "Les instruments de la politique monétaire dans les pays de la Communauté Economique Européenne", (8051/1/VII/1962/5), 1962, 279 págs.
- 70) Ibidem, págs. 30 y sgs.
- 71) Vid. CEE, "Les instruments de la politique monétaire...", ob. cit., pág. 12.
- 72) Vid. Tratado, art. 111.1.
- 73) Ibidem, art. 111.5, párrafo segundo.

- 74) Ibidem, art. 111.5, párrafo primero.
- 75) Ibidem, art. 111,2. Para retrasar la entrada en vigor del arancel aduanero común (esto es, la primera aproximación al final de la primera etapa), los Estados miembros -en virtud del art. 111.4- reajustaron sus acuerdos arancelarios bilaterales con países terceros. Esta fue la razón de la denuncia del acuerdo hispanoholandés de... en virtud del cual España y Holanda se habían otorgado ventajas recíprocas.
- 76) Vid. Tratado, art. 112.1.
- 77) Ibidem, art. 115, párrafos segundo y tercero.
- 78) Ibidem, art. 113.1.
- 79) Ibidem, art. 116, primer párrafo.
- 80) Vid. CEE, Commission "5ème RGAC", ob. cit., pág...
- 81) Ministero degli Affari Esteri, "Quattro Anni di Mercato Comune Europeo", ob. cit., pág. 183 y sgs.
- 82) Vid. GATT, Text of the General Agreement 1958, art. 24.5,a., en Basic Instruments and selected documents, Vol. III, pág. 48, Ginebra, 1958.
- 83) Recuérdesse lo dicho en el capítulo 1, apartado..., pág. ...
- 84) CEE, "Mémoire de la Commission sur le Programme d'action de la Communauté pendant la 2ème étape", ob. cit.
- 85) Vid. "Programme d'action fixant les travaux nécessaires jusqu'à la fin de la période de transition en vue de l'élaboration de la Politique Commerciale Commune", en JOCE, N° del 5 de octubre de 1962, págs. 104 y 105.
- 86) Sobre la actitud de la CEE ante la Ronda Kennedy, Vid. Jean Rey "La Communauté avant le Kennedy-Round", en "Communauté Européenne", año octavo, N° 2, febrero 1964, pág. 7.
- 87) De estas tres cuestiones, la considerada como más urgente es la defensa comercial. En enero de 1964, la Comisión remitió al Consejo una "Proposition d'un règlement du Conseil établissant des principes communs et une procédure communautaire au sujet de la défense commerciale de la CEE contre des pratiques anormales de la part des pays tiers", en "Supplément au Bulletin de la CEE, N° 1, 1964, págs. 2 y sgs.
- 88) Vid. el editorial "L'uniformisation de la politique commerciale", en "Communauté Européenne", año octavo, N° 4, abril 1964, pág. 3.
- 89) Vid. Tratado, art. 130.

- 90) Vid. "Protocole sur les statuts de la Banque Européenne d'Investissement", en el "Traité...", ob. cit., págs. 217 y sgs.
- 91) Vid. Agencia Europe, serie Documents, Nº 137 del 9 de mayo de 1962
- 92) Vid. "Protocole concernant l'Italie", en el "Traité...", ob. cit., págs. 247 y sgs., que dice textualmente:

"Los Estados miembros de la Comunidad:

Teniendo en cuenta el hecho de que el Gobierno italiano se encuentra comprometido en la ejecución de un programa decenal de expansión económica cuyo fin es resolver los desequilibrios de estructura de la economía italiana, especialmente equipando las zonas menos desarrolladas en el Mediodía y en las Islas y creando nuevos puestos de trabajo a fin de eliminar el paro... acuerdan... recomendar a las instituciones de la Comunidad que, para facilitar al Gobierno italiano el cumplimiento de esta tarea, pongan en funcionamiento todos los medios y procedimientos previstos por el Tratado, recurriendo especialmente a un empleo adecuado de los recursos del Banco Europeo de Inversiones y del Fondo Social Europeo"

- 93) En el ya referido artículo 130 referente a las funciones del Banco y en la quinta declaración del preámbulo donde se dice: "Deseosos de reforzar la unidad de sus economías (de los Estados signatarios del Tratado) y de asegurar el desarrollo armonioso reduciendo la distancia entre las distintas regiones y el retraso de las menos favorecidas", Vid. "Traité...", ob. cit., pág. 11.
- 94) De fecha 4 de diciembre de 1958. En ellas se dice que el Banco debe ocuparse de modo preferente de los proyectos que contribuyen al mejoramiento de las regiones menos desarrolladas, Vid...
- 95) CEE, Commission, "2ème RGAC", ob. cit., págs. 52 y 53.
- 96) CEE. Commission, "4ème RGAC", ob. cit., págs. 124 y 125.
- 97) Vid. las ponencias y comunicaciones a la Conferencia en CEE, "Documents de la Conférence sur les économies regionales", Bruselas, 6-8 diciembre 1961, Vol. I (457 págs.) y Vol. II (241 págs.).
- 98) CEE, Commission, "5ème RGAC", ob. cit., págs. 140 y sgs.
- 99) CEE, "Mémoire de la Commission sur l'activité de la Communauté pendant la 2ème étape", ob. cit., págs. 81 y sgs.
- 100) Vid. Tratado, art. 117.
- 101) Ibidem, art. 118.

- 102) Ibidem, art. 119.
- 103) Ibidem, art. 125.
- 104) Ibidem, art. 128.
- 105) En este aserto coinciden muchos autores. Vid. lo que a este respecto dice Fernando Barrera en la introducción a su artículo "Efectos sociales del Mercado Comun en España", aparecido en el "Boletín de Estudios Económicos" de la Universidad Comercial de Deusto, Vol. XVII, enero-abril 1962, Nº 55, págs. 79 y sgs.
- 106) Vid. Ministero degli Affari Esteri, "Quattro Anni di Mercato Comune Europeo", ob. cit., págs. 102 y sgs.
- 107) La participación de la mano de obra femenina en la población activa de los países miembros en 1961 alcanzaba los siguientes porcentajes:
- | | | | |
|---------------------|--------|----------------|--------|
| R.F. de Alemania... | 36,4 % | Luxemburgo ... | 27,5 % |
| Francia | 33,4 % | Italia | 27,2 % |
| Bélgica | 28,8 % | Holanda | 21,3 % |
- 108) Vid. CEE, Commission, "5ème RGAC", ob. cit., págs. 191 y sgs.
- 109) Vid. Tratado, art. 123.
- 110) Ibidem, art. 124.
- 111) Ibidem, art. 125.1. Las ayudas se someten a ciertas condiciones de tiempo (que los obreros se emplean de nuevo en el plazo de seis meses como consecuencia de la reeducación o de la reinstalación y de procedimiento; que el proyecto de reconversión haya sido previamente autorizado por la Comisión). Vid. art. 125.1.
- 112) Determinadas conforme a los siguientes coeficientes de reparto:
- | | | | |
|----------------------|----|-----------------|-----|
| R.F. de Alemania ... | 32 | Bélgica | 8,8 |
| Francia | 32 | Holanda | 7 |
| Italia | 20 | Luxemburgo..... | 0,2 |
- Vid. Tratado, art. 199.2.
- 113) Vid. Tratado, art. 126.
- 114) Ibidem, art. 127.
- 115) Vid. el reglamento del Fondo Social Europeo en JOCE, Nº 56, 31 de agosto de 1960.
- 116) Las primeras peticiones de ayuda fueron recibidas por el Fondo en el primer trimestre de 1961. A finales de ese año, las

peticiones ascendían a 1.345.900.000 francos belgas (o 26,9 millones de unidades de cuenta), de ellos 928 millones para reeducación y 418 para reinstalación. Vid. European Economic Community-Commission, "The first stage of the Common Market", Bruselas, julio 1962, pág. 73.

- 117) CEE, "Mémorandum de la Commission sur le programme d'action de la Communauté pendant la 2ème étape", ob. cit., págs. 60 y sgs.

LA ASOCIACION DE LOS ESTADOS AFRICANOS Y MALGACHE (EAM)
A LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

SUMARIO:

1. La gestación de la primera asociación (1957).
 2. Los ataques a la asociación.
 3. La negociación del nuevo Convenio de asociación CEE-EAM.
 4. Características básicas del nuevo Convenio de asociación.
 5. La estructura de la asociación CEE-EAM.
 - 5.1. Supresión de las barreras a los intercambios comerciales.
 - 5.2. Concesión de ayuda por parte de la CEE para favorecer el desarrollo económico y social de la EAM.
 - 5.3. Regulación del derecho de establecimiento, servicios, pagos y capitales.
 - 5.4. Las instituciones de la asociación.
 6. Los movimientos de cooperación entre los EAM.
- NOTAS.

- - - - -

1. La gestación de la primera asociación (1957)

Como ya pusimos de relieve en el apartado 5.1. del capítulo II de este libro, en la Declaración Schuman de mayo de 1950 (en la que se propuso situar bajo un solo control el carbón y la siderurgia de Francia y Alemania), se hacía referencia al futuro de las relaciones económicas de Europa con Africa. "Con el aumento de sus recursos (derivados de la puesta en marcha de la Comunidad del Carbón y del Acero), Europa -dijo Schuman- podrá proseguir la realización de una de sus tareas esenciales: el desarrollo del continente africano" (1). La referencia que después se hizo en el Tratado de París a las relaciones económicas entre los seis Estados signatarios y los territorios africanos de ellos dependientes fue bien simple: "Cada Alta Parte Contratante -reza la fórmula- se compromete a extender a los otros Estados Miembros las medidas de preferencia de que se beneficia, en lo relativo a carbón y acero, en los territorios no europeos sometidos a su jurisdicción" (2).

Está claro que para regular el intercambio del pequeño grupo de productos comprendido en el Tratado de la OEEA, y para los cuales en 1951 no había expectativas de industrialización inmediata en los territorios de ultramar, bastaba un artículo tan sencillo como el transcrito. Tratándose del conjunto de las actividades económicas, las relaciones de la CEE con casi la mitad del continente africano por fuerza habían de requerir una reglamentación mas compleja. No es extraño, pues, que en el Tratado de Roma se dedicase a la asociación con los PTOM toda la Parte IV del Acuerdo, así como una extensa Convención aneja al mismo.

Pero antes de entrar en el estudio de la Asociación euro-africana veamos cuáles fueron sus razones de fondo. Se puede decir que las raíces de esa relación económica son anteriores al propio origen de la CEE. En el curso de las negociaciones de creación del Mercado Común, pronto se advirtió que Francia no estaba dispuesta a participar en una Comunidad Económica Europea más que en el supuesto de que simultáneamente pudieran acceder a ella -en una u otra forma- todos sus extensos territorios de ultramar (PTOM); esta actitud era comprensible, pues, de hecho, Francia ya formaba con tales territorios algo parecido a una Zona de libre cambio altamente centralizada (3).

En la Conferencia de Mosina y en el subsiguiente Informe Spaak aún no se debatió el tema abiertamente; su planteamiento oficial se hizo en la Conferencia de Venecia, celebrada en mayo de 1956; ante el Comité Intergubernamental preparatorio del Acuerdo de Integración, la Delegación francesa expresó la firme resolución de su Gobierno de "no adherirse al Mercado Común más que con la adhesión simultánea de sus territorios de ultramar". Y a continuación, Francia se esforzó en elaborar en este campo una política común con Bélgica, que tenía intereses parecidos en relación con su extensa y rota Colonia del Congo (4).

La fórmula que Francia propuso para resolver la cuestión, suponía, por una parte, la gradual apertura de los territorios de ultramar a la expansión comercial y financiera de la Comunidad y, por otra parte, la contribución de la Comunidad al desarrollo de las infraestructuras económicas y sociales de dichos territorios. Llegó a decirse que esto equivalía a crear un verdadero "pool" de colonias europeas en Africa. Tampoco faltó el recelo de algunas Delegaciones ante la idea francesa; principalmente los alemanes pensaron que la cooperación financiera al desarrollo de los territorios de ultramar podría llevar aparejadas responsabilidades económicas y políticas comunes, a pesar de lo cual los franceses tratarían de conservar la iniciativa política respecto de estos países, así como su fuerte influencia económica en ellos. Tras una serie de discusiones, en la Conferencia de Jefes de Gobierno de 20/21 de febrero de 1957, los franceses consiguieron la aceptación de su propia fórmula. A ello contribuyó en cierta medida la habilidad de los franceses en haber dejado este punto de la discusión para el final; su negociación fue más fácil desde el momento en que era el último pasaje.

2. Los ataques a la asociación

Una vez firmado el Tratado de Roma, su parte cuarta, relativa a "La asociación de los países y territorios de ultramar", originó el temor en un cierto número de países de que los Seis se proponían seriamente el establecimiento de una amplia área aduanera proteccionista en favor de una extensa parte de Africa; "en el futuro -se venía a decir- una zona de este tipo podría poner en peligro las tradicionales exportaciones de un conjunto de terceros países a la CEE". Tales temores se expresaron formalmente en el GATT. Dos grupos de Naciones se coaligaron en Ginebra para criticar este aspecto del Tratado de Roma; por una parte,

determinados miembros de la OEEC capitaneados por el Reino Unido, que tomó este asunto concreto como otro medio más para tratar de forzar el triunfo de su tesis en pro de una amplia Zona de Libre Cambio Europea (6). Por otra parte, se hicieron oír en el GATT varios países en vías de desarrollo que veían amenazadas sus tradicionales exportaciones a Europa; en este sentido, Brasil, India y Cuba fueron las Partes Contratantes más activas.

La defensa de la CEE contra estos ataques no resultó difícil. Su argumento básico fue que la asociación de los PTOM a la CEE se hacía sobre el modelo contenido en los apartados 5 a 9 del Artículo XXIV del GATT, donde se fijan las condiciones que deben satisfacer los países que deciden formar una Zona de Libre Cambio. Aunque esta defensa tenía sus puntos débiles, fue, sin embargo, enormemente eficaz (7); el informe del Grupo de Trabajo que para estudiar este tema constituyeron las Partes Contratantes del GATT no tuvo ningún resultado práctico. Las apreciaciones desfavorables del Grupo sobre los posibles efectos de la asociación pasaron al archivo de los innumerables escritos producidos con rigor pero sin esperanza en el seno del Acuerdo (8).

3. La negociación del nuevo convenio de asociación CEE-EAM

El Tratado de Roma fue negociado cuando ninguno de los PTOM contaba con soberanía propia. La parte IV del Tratado (artículos 131 a 136) y la "Convención de Aplicación relativa a la asociación de los PTOM a la Comunidad" fueron, por tanto, redactadas exclusivamente por los seis Estados miembros de la CEE. Resultó, pues, de una gran perspicacia política el elaborar el segundo de los textos citados para un período de sólo cinco años (9), pues al final de ese quinquenio prácticamente la totalidad de los PTOM habían ganado su independencia. De renovarse la asociación, y ése fue el caso, los PTOM habrían de pasar a convertirse en Estados Asociados (10).

La independencia política de las colonias francesas en África no fue sino una concesión de la metrópoli para atajar las guerras de emancipación que empezaban a vislumbrarse en el horizonte en muchos territorios, y que ya era una cruel realidad en el Camerún. Francia, con la experiencia de Indochina y Argelia, supo percatarse de que para mantener sus intereses económicos y culturales en África era aconsejable conceder una independencia más o menos efectiva a sus territorios africanos; y, apoyado en su prestigio personal, De Gaulle llevó a cabo una hábil operación de descolonización controlada. Para Bélgica la experiencia fue más forzada y los acontecimientos inmediatamente subsiguientes a la independencia más desafortunados. Italia no tuvo problemas, pues la Somalia accedió a la independencia en 1960, según un acuerdo a largo plazo de las Naciones Unidas. El hecho es que, en 1961, un año antes de la caducidad de la Convención de Asociación, había sobre el papel diecinueve nuevos Estados africanos y Malgache (11).

La asociación, organizada por los Seis unilateralmente, sin contar con la opinión de los pueblos de los PTOM, ¿había de tener su fin una vez alcanzada su independencia, o había de mantenerse

en los términos establecidos hasta el 31 de diciembre de 1962? Sabiendo de antemano cual sería la respuesta, el Consejo de la CEE, en su sesión de 19 de octubre de 1960, decidió plantear esta pregunta a los nuevos Estados africanos y Malgache. Salvo en el caso de Guinea, la contestación de los nuevos Estados fue afirmativa, en el sentido de seguir con el estatuto de asociados en la forma definida en el Tratado de Roma hasta el 31 de diciembre de 1962, fecha después de la cual habría de entrar en vigor una nueva regulación de la asociación.

Como ajuste transitorio hasta el establecimiento de la nueva Convención, la Comisión de la CEE acordó algunas directrices en su ya citada sesión del 19 de octubre de 1960, a fin de adaptar el régimen de asociación a la evolución política de los países y territorios de ultramar, de modo que las cuestiones que interesaran a tales países pudieran ser tratadas con su participación directa (12).

Estas directrices se referían a los siguientes puntos:

1. Presentación directa por parte de los nuevos Estados de sus proyectos de inversión económica y social.

2. Creación de representaciones de los Estados asociados cerca de la sede de la Comunidad.

3. Organización, en Bruselas, de reuniones ad hoc entre los representantes de los EAM y el Comité de Representantes permanentes de los Seis, y con participación de la Comisión.

4. Organización de encuentros periódicos ad hoc, y una o dos veces al año, entre el Consejo de Ministros de la CEE y los Ministros responsables de los países asociados, con participación de la Comisión.

La aplicación de estas directrices se hizo efectiva en el curso de 1961. Especial interés tuvieron las reuniones reseñadas en los puntos 3 y 4, en las cuales se discutieron no solamente los problemas relativos a la aplicación del régimen de asociación en la fase transitoria, sino también los relativos al futuro régimen de asociación. En esta dirección, fue particularmente importante la reunión celebrada en París los días 6 y 7 de diciembre de 1961 entre el Consejo de la CEE y los Ministros responsables de los Estados asociados. En dicha reunión se aprobó un "documento final" que fijó los principios y objetivos de la nueva asociación, así como su forma jurídica y su duración; en él quedaban trazadas las directrices generales sobre las soluciones a dar a los problemas económicos y comerciales, de cooperación técnica y de asistencia financiera que imponía la renovación de la asociación; se indicaban, asimismo, las grandes líneas institucionales del nuevo régimen de asociación (un Consejo de Ministros, un Comité y un ente parlamentario); finalmente, quedó establecido el procedimiento y el calendario para las negociaciones de renovación de la asociación (13).

El nuevo convenio de asociación, teniendo a la vista la anterior Convención aneja al Tratado de Roma y el documento de base a que nos hemos referido más arriba, no fue difícil de elaborar. La redacción quedó ultimada a principios de diciembre de 1962, y, el 20 de dicho mes, el texto fue rubricado por los representantes de los Seis y de los dieciocho Estados africanos. De hecho, el nuevo convenio podría haber sido suscrito formalmente de modo inmediato. Si la firma se demoró algunos meses, ello fue una consecuencia más de la suspensión de las negociaciones de acceso del Reino Unido a la CEE. Ante la actitud mantenida por la Delegación francesa en el curso de tales negociaciones, los restantes miembros del Mercado Común, a sabiendas de que Francia era precisamente el país más interesado en la inmediata firma del Convenio de Asociación con los dieciocho, demoraron durante más de seis meses la prestación de su conformidad. Finalmente, el Convenio se firmó en Yaundé (Camerún) el 20 de julio de 1963 por los representantes de los Estados Asociados, de los Estados miembros y de la Comunidad (14).

4. Características básicas del nuevo convenio de asociación

Superadas ya formalmente las críticas de que la asociación representa una discriminación frente a terceros países y con ello una quiebra definitiva de la cláusula de nación más favorecida (15), en el mismo acto de la firma de la Convención de Yaundé se apreció una cierta intención por parte de la CEE de destruir la tesis de que la asociación euroafricana es un atentado contra la unión económica de la joven Africa independiente (16).

Tratemos de determinar ahora qué clase de asociación es la que liga a la CEE y a los dieciocho Estados africanos. La opinión oficial de la CEE es bastante explícita: "Desde el punto de vista jurídico, (esta asociación) es bastante difícil de definir; no es -al menos por su origen- una asociación según el artículo 238 del Tratado de Roma. En efecto, este artículo prevé acuerdos entre la Comunidad y otros sujetos de derecho internacional público, que permiten el establecimiento de asociaciones con derechos y obligaciones recíprocas, acciones comunes y procedimientos especiales. Ninguno de estos elementos concurre en el caso que nos ocupa. La asociación de los territorios de ultramar, todavía dependientes en el momento de la firma del Tratado de Roma, no puede definirse como un acuerdo entre ellos y la Comunidad; tal asociación es más bien "consustancial" al Tratado que creó la Comunidad misma, ya que constituye precisamente su parte IV. Tampoco se plantea la cuestión de derechos y obligaciones recíprocas, de una acción común, etc., porque las relaciones jurídicas creadas por el Tratado de Roma en el campo de la asociación de los países de ultramar son puramente de derecho comunitario; no son bilaterales, como lo prevé el artículo 238, sino multilaterales o, si se prefiere, institucionales" (17).

Encadenada con el problema anterior está la cuestión, también oscura, de averiguar si en el contexto jurídico y político de la asociación sigue en vigor la parte IV del Tratado de Roma. Se trata de un problema que la nueva Convención no ha resuelto y

ello es ya indicio importante de que lo ha soslayado a propósito (18). Contra la tesis de que la asociación se rige exclusivamente por la nueva Convención, y de que ésta es una asociación del tipo de la prevista en el artículo 238 del Tratado de Roma (19), la Comisión de la CEE apoya implícitamente la idea de que la parte IV del Tratado sigue siendo hoy la base jurídica de la asociación, con lo cual se da a ésta un carácter de perpetuidad, correspondiente a una finalidad comunitaria permanente (20). La realidad parece estar más próxima a esta tesis que a ninguna otra. Practicamente ninguno de los dieciocho países asociados parece dispuesto a perder su actual status de asociado. Tendrían que acelerarse mucho los movimientos panafricanistas para que viéramos en un futuro próximo perder su actual firmeza a la asociación, que garantiza a los Estados africanos y Malgache el acceso preferencial a los mercados más ricos de Europa.

La nueva Convención difiere muy poco de la anterior, cuyas bases residen precisamente en la parte IV del Tratado de Roma. Como elementos enteramente nuevos, los más importantes son las Instituciones de la Asociación. Por ello, al analizar la Convención de Yaundé, haremos al propio tiempo continuas referencias a los artículos 131 a 136 del Tratado de Roma y a la Convención aneja al mismo.

5. La estructura de la asociación CEE-EAM

Como ya hemos observado repetidamente más arriba, en principio, en el Tratado de Roma, en la Convención aneja a él (21) y en la Convención de Yaundé (22), el cuadro de las relaciones económicas entre la CEE y los Estados Asociados (antiguos PTOM) se configura como una zona de libre comercio, que se instaura paulatinamente y que cumple con los requisitos que a este tipo de integraciones se exige en el GATT; esto es, la Asociación aparece como "un grupo de territorios aduaneros dentro del cual se eliminan los derechos de aduanas y otras reglamentaciones restrictivas, para sustancialmente todo el comercio entre tales territorios de productos obtenidos en los mismos" (23).

La zona de libre comercio (24) se crea paulatinamente, a través de una serie de ajustes que básicamente pueden enumerarse de la forma siguiente:

1. Supresión de las barreras a los intercambios comerciales, a través de la eliminación progresiva de los derechos de aduanas entre los Estados miembros de la CEE y los EAM, y mantenimiento, por parte de los EAM, de sus aranceles nacionales frente a terceros. Paralela y paulatinamente, se suprimen las restricciones cuantitativas entre los Estados de la Comunidad y los EAM.

2. Concesión de ayudas por parte de la CEE, para favorecer el desarrollo económico y social de los EAM.

3. Regulación del derecho de establecimiento y de los servicios, pagos y capitales.

4. Finalmente, para la aplicación de la Convención y sus anejos, se establecen una serie de Instituciones de la Asociación: un Consejo, una Conferencia Parlamentaria y un Tribunal Arbitral.

Veamos, siquiera sea brevemente, el contenido de cada uno de estos apartados.

5.1. Supresión de las barreras a los intercambios comerciales

Cada uno de los Estados miembros de la CEE sigue frente a los Estados Asociados el mismo calendario de reducciones arancelarias que el Tratado le impone frente a los restantes Estados miembros y, asimismo, aplica a los Estados Asociados las rebajas acordadas en virtud de las decisiones de aceleración (25). Aparte de esta última ventaja (aceleración), de la que no disfrutaron los EAM en la Convención aneja al Tratado de Roma, la novedad más importante que en el aspecto arancelario se introduce en el texto de Yaundé es la lista de productos que la Comunidad admite en franquicia a partir de la entrada en vigor de la nueva Convención pifa tropical, nuez de coco (pulpa deshidratada), café verde, té en embalajes de menos de 3 kgs., pimienta en bruto, vainilla, clavo en bruto, nuez moscada, cacao en grano y troceado en bruto o torrefactado (26). Simultáneamente a la puesta en vigor de esta concesión, los Estados miembros de la CEE comenzaron a aplicar íntegramente la TEC en lo relativo a los referidos productos, que son los que precisamente procuran el mayor volumen de exportación a los asociados africanos. Esto se interpretó como un intento de amortiguar los efectos internos y externos de la asociación, pues dentro de la Comunidad existen países con larga tradición importadora de los países sudamericanos (Alemania, fundamentalmente) y fuera de la Comunidad, la asociación CEE-EAM sigue sin disfrutar de muy buena prensa, especialmente entre el resto de los países tropicales en vías de desarrollo.

Recíprocamente, y a un ritmo del 15 % anual, los Estados Asociados reducen sus derechos frente a los Estados de la Comunidad, salvo para aquellas partidas en las cuales la percepción de derechos responda a las necesidades de su desarrollo o a la necesidad fiscal de obtener ingresos para sus presupuestos (27).

Precisamente por el carácter de zona de libre cambio, y no de unión aduanera, de la asociación CEE-EAM, los Estados Asociados conservan sus respectivos aranceles frente a terceros, es decir, la Tarifa Exterior Común de la CEE no cibe a los asociados. A fin de evitar los inconvenientes que esto pudiera representar en el área CEE, ya desde la entrada en vigor del Tratado de Roma, cualquier Estado de la Comunidad podía pedir a la Comisión, y proponer a los otros Estados miembros, las medidas oportunas (28). En la nueva Convención (Protocolo núm. 3) se prevé además la definición del concepto de "productos originarios" de los Estados Asociados que se benefician de las ventajas aduaneras de la zona CEE-EAM.

La nueva Convención deja completa libertad a los EAM para que creen o mantengan zonas de libre cambio o uniones aduaneras entre sí e incluso con terceros países (29). Con ello no se hace sino

confirmar un movimiento que ya se inició bajo la propia administración francesa. Como veremos más adelante, las Uniones Aduaneras de AOF y AEF se han mantenido vigentes después de la independencia, con algunas pequeñas transformaciones. Lo estrecho de los mercados nacionales de los EAM impone necesariamente su ampliación por medio de uniones aduaneras. Sólo con ellas podrá hacerse uso de la cláusula de mantenimiento o establecimiento de derechos por parte de los EAM frente a las CEE por razones de desarrollo. La cláusula de las Uniones Aduaneras y Zonas de Libre Cambio también era forzada por la Carta Africana de Addis Abeba y el movimiento panafricanista.

Además de la cláusula de escape sobre derechos con fines presupuestarios o de industrialización, que hace viable arancelariamente el desarrollo industrial de los asociados de África, en la regulación de los ajustes aduaneros entre la CEE y los EAM figura otra excepción, esta vez para favorecer a los Estados miembros de la Comunidad. La excepción consiste simplemente en el establecimiento ex ante y sine die de dos contingentes arancelarios; esos contingentes permiten a sus beneficiarios la importación de terceros países en régimen de franquicia (o con derechos inferiores a los de la TEC) de productos típicos de los EAM (30). Estos contingentes, cuya razón de ser estriba en un tradicional abastecimiento fuera de los PTOM, son los siguientes: uno de plátanos para la República Federal de Alemania y uno de café verde para el Benelux (31).

Veamos ahora cuál es el régimen previsto para suprimir las restricciones cuantitativas. Según la Convención de Yaundé, los Estados de la Comunidad aplican a sus intercambios comerciales con los EAM el mismo sistema de supresión de restricciones cuantitativas previsto en el Tratado de Roma para las relaciones intracomunitarias, así como las ventajas derivadas de la aceleración del mismo (32). En la práctica, la Comunidad ya fue más allá de sus compromisos en la aplicación de la primera Convención, pues su decisión de 12 de mayo de 1960, en virtud de la cual se aceleró la eliminación de las restricciones cuantitativas, se extendió también a los PTOM. Con ello, a partir del 1º de enero de 1962, los países y territorios de ultramar quedaron en situación de poder exportar libremente a la CEE toda clase de productos industriales; y, respecto a los agrícolas, obtuvieron aumentos anuales del 20 % -en vez del 10 %- en los cupos globales abiertos para ellos por la CEE hasta el final de la primera etapa. Realmente esta concesión graciosa de la CEE apenas tuvo resultados, pues, como es obvio, los PTOM no contaban -ni cuentan hoy los EAM- con verdaderas producciones industriales que exportar a la Comunidad; y por lo que respecta a los productos agrícolas, en la CEE existe poco temor a la competencia de la producción africana, precisamente por su carácter casi siempre claramente complementario (café, cacao, semillas oleaginosas, plátanos, etc.) de la producción europea.

Por su parte, los Estados Asociados, en el plazo máximo de cuatro años, después de entrar en vigor la Convención, suprimen sus restricciones frente a los Estados de la CEE (33).

5.2. Concesión de ayuda por parte de la CEE para favorecer el desarrollo económico y social de los EAM

La concesión de este tipo de ayudas se regula en el título II de la Convención de Yaundé, que lleva por título el epígrafe "Cooperación financiera y técnica".

La ayuda global en el quinquenio de duración del Convenio asciende a una suma total de 730 millones de unidades de cuenta (34), es decir, un 25 % más que la cantidad asignada en la Convención aneja al Tratado de Roma, donde la ayuda se cifró en 581,25 millones de unidades de cuenta (35). Este total de 730 millones de unidades de cuenta se desglosa en 666 millones, a título de donación y que se canaliza a través del "Fondo Europeo de Desarrollo" (36), y un resto de 64 millones a título de préstamos a largo plazo y bajo interés (25 años y 3 %, como condiciones óptimas) del Banco Europeo de Inversiones. De los 730 millones de unidades de cuenta, 500 se han de destinar a "inversiones económicas y sociales" y "en el campo de la cooperación técnica general". Los 230 millones restantes se deberán dedicar a ayudas cuyo objetivo sea diversificar la producción de los EAM (37), que actualmente dependen en exceso de la producción y exportación de un reducido número de productos.

El órgano encargado de definir la orientación general de la cooperación financiera y técnica entre la CEE y los EAM es el Consejo de Asociación, que ha de hacerlo "a la luz del informe anual que debe someterle el órgano de la Comunidad encargado de la gestión de la ayuda financiera y técnica" (38), que no es otro que el Fondo Europeo de Desarrollo.

5.3. Regulación del derecho de establecimiento, servicios, pagos y capitales

Lo fundamental de la Convención en este aspecto es la supresión de toda discriminación entre los 24 países. En un plazo de tres años, después de la entrada en vigor del acuerdo, los ciudadanos de todos los Estados miembros de la CEE deben contar, en materia de establecimiento y prestación de servicios, con los mismos derechos en los distintos Estados Asociados, siempre que exista reciprocidad por parte de los primeros respecto de los ciudadanos de los segundos (39).

El derecho de establecimiento en el sentido de la Convención representa el libre acceso a las actividades no asalariadas y a su ejercicio, la libre constitución y gestión de empresas, y especialmente de sociedades, así como la creación de agencias de sucursales o de filiales (40). Los servicios comprenden especialmente las actividades de carácter industrial o artesanal y las actividades de las profesiones liberales, con la exclusión expresa de las actividades asalariadas (41).

En materia de pagos, los Estados Asociados se comprometen a facilitar las divisas para el pago de amortizaciones e intereses de préstamos y a no introducir nuevas restricciones en el régimen de pagos e inversiones (42).

5.4. Las instituciones de la Asociación

Este es el contenido del Título IV de la Convención de Yaundé. Las instituciones de la Asociación son:

1) Un Consejo de asociación, que se reúne al menos una vez al año. Está compuesto por miembros del Consejo de la CEE, de la Comisión de la CEE y un miembro del Gobierno de cada uno de los EAM. El Consejo cuenta con el poder para adoptar decisiones obligatorias para las partes contratantes, y, asimismo, puede formular las resoluciones, recomendaciones u opiniones que estime oportunas. El Consejo de Asociación es asistido por un Comité de Asociación. El Consejo y la Comisión cuentan con una Secretaría común y paritaria (43).

2) Una Conferencia Parlamentaria de la Asociación, que se reúne una vez al año. Está formada sobre una base paritaria por representantes de los veinticuatro países. Anualmente el Consejo debe presentar a la Conferencia un informe de la actividad desarrollada durante el año. Las reuniones de la Conferencia Parlamentaria se preparan por una Comisión, también paritaria (44).

3) Un Tribunal Arbitral compuesto de cinco miembros, designados dos por la CEE y otros dos por los EAM; el presidente es designado por el Consejo de Asociación. El Tribunal tiene competencia en los litigios que se planteen en relación con la aplicación de la Convención (45).

6. Los movimientos de cooperación entre los EAM

El ejemplo del Mercado Común ha tenido un gran impacto en los nuevos Estados de Africa y Madagascar, entre los cuales ha surgido un importante número de iniciativas de cooperación e integración económica. Enumeremos las más importantes:

1. La OAMCE (Organización Africana y Malgache de Cooperación Económica). Fundada el 28 de marzo de 1961 y con sede en Yaundé (Camerun), agrupa a todos los países africanos de expresión francesa, salvo Malí, Togo y Guinea. El propósito fundamental de los doce miembros de la OAMCE es unirse en una amplia unión aduanera, "a fin de componer un conjunto africano y malgache sólidamente organizado que en adelante pueda presentarse ante la Comunidad Económica Europea y tratar con ésta en pie de igualdad de sus respectivos intereses".

La OAMCE y la "Unión Africana y Malgache de Correos y Telecomunicaciones", formada por los mismos doce países, con sede en Brazzaville (Congo), están encuadradas en la "Unión Africana y Malgache" (UAM), constituida el 11 de septiembre de 1961 en Tananarive con fines generales de cooperación económica, política y de seguridad colectiva.

2. Los cinco Estados ex franceses de la Cuenca del Congo (Congo -Brazzaville-, Tchad, Gabón, República Centro-Africana), después de declarar expresamente que no se consideran ligados al régimen de completa libertad de comercio y navegación instaurado

por los acuerdos del Congreso de Berlín de 1885 y por la Convención de Saint-Germain-en-Laye de 1919, formaron la "Unión Aduanera Ecuatorial", a la cual se adhirió posteriormente el Camerún. Este ha sido, pues, el primer paso hacia la creación de la gran unión aduanera prevista por la OAMCE.

3. Varios Estados de la antigua África Occidental Francesa (Níger, Volta, Dahomey y Costa de Marfil) han constituido una especie de confederación política (Conseil de l'Entente) que en el plano económico se traduce en una unión aduanera y de telecomunicaciones y transportes. Este es, pues, el segundo núcleo de la futura gran unión aduanera de la OAMCE.

4. Entre los Estados Asociados de la CEE en África, Malí ocupa una situación singular, pues no pertenece a la UAM ni está ligada a ninguna de las dos uniones aduaneras de la misma. Malí ha formado con Ghana y Guinea una "Unión de Estados Africanos", para unir sus esfuerzos en los campos de la defensa, la economía, la cultura, la diplomacia y la investigación científica. Por otra parte, estos tres países forman con Marruecos y Egipto el llamado Grupo de Casablanca, formalmente organizado con ocasión de la firma de la llamada Carta de Casablanca, el 7 de enero de 1961. En dicha Carta se prevé la creación de un Comité Económico, aunque las perspectivas de este movimiento, sólo tres años después de su puesta en marcha, son muy poco brillantes.

- 1) Citado por Jean de Soto en "LA CEEA", ob. cit., págs. 5 y 6. el paréntesis es mío.
- 2) Vid. el párrafo segundo del artículo 79 del "Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier", edición oficial de la CEEA, pág. 166.
- 3) Vid. a este respecto los pasajes referentes a la Unión Francesa y la Zona del Franco, contenidos en el Informe preparado por la Comisión Económica para Europa para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, con el título "Influencia de las agrupaciones económicas regionales" (Doc. E/Conf.46/31, de 3 de febrero de 1964, págs. 35 y sgs.), edición multicopiada.
- 4) Georges Elgozy, "La France devant le Marché Commun", París, 1958, págs. 139 y 140.
- 5) Achille Albonetti, "Préhistoire des Etats-Unis d'Europe", versión francesa, París, 1963, págs. 134 y 135.
- 6) El Gobierno del Reino Unido (y lo mismo hizo Portugal aconsejado por "su más viejo aliado") remitió a los seis Gobiernos de los países del Mercado Común un memorando donde expresaba la preocupación sobre la desfavorable incidencia que la asociación CEE-PTOM habría de tener en el grueso de las exportaciones a Europa de los territorios británicos del área tropical.
- 7) Vid. Pierre Bernard Cousté, "L'association des pays d'outremer à la CEE", París 1959, págs. 149 y sgs. Los puntos más débiles de la tesis de la Zona de Libre Cambio CEE-PTOM eran los dos siguientes: incluso después del período de formación de la Zona habrían de subsistir algunas restricciones cuantitativas dentro de ella; por sus necesidades de desarrollo se preveía la posibilidad de que los PTOM mantuviesen o estableciesen aranceles frente a los Estados miembros de la CEE, o los elevasen contra terceros, contraviniendo así el apartado 5 del artículo XXIV del GATT.
- 8) Vid. GATT, "Report of the Working Party on the association of overseas territories with the EEC, including commodity Trade Studies", Ginebra, 1958, edición multicopiada de las Partes Contratantes, especialmente pag. 32, donde se dice: "... El nuevo sistema preferencial creado por la asociación de los PTOM con la Comunidad tenderá a deprimir los precios del mercado mundial de las mercancías influidas por él. La experiencia desde el final de la Segunda Guerra Mundial ha demostrado que pequeñas diferencias en la relación mundial oferta/demanda pueden originar amplias fluctuaciones en los precios de mercado libre de muchas de las mercancías producidas por los PTOM. El nuevo régimen tendrá efectos adversos en la relación oferta/demanda, tanto directamente, al tender a disminuir la demanda y estimular la oferta, como indirectamente, al reducir las dimensiones del mercado mundial libre; y con ello el mercado se hará mas sensible a las variaciones".

- 9) Vid. art. 17 de la Convención aneja al Tratado de Roma.
- 10) En lo sucesivo, para designar a los dieciocho Estados Asociados de Africa y Madagascar, emplearemos las expresiones Estados Asociados o Estados Africanos y Malgache o simplemente la sigla EAM.
- 11) Los dieciocho nuevos Estados que después suscribirían la asociación son: Alto Volta, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Congo (Brazzaville), Congo (Leopoldville), Costa de Marfil, Dhomey, Gabón, Madagascar, Malí, Mauritania, Níger, Ruanda, Senegal, Somalia, Tchad y Togo. De los diecinueve flamantes Estados Africanos, solamente uno, Guinea, el primero en acceder a la independencia, se negó a la asociación.
- 12) Ministero degli Affari Esteri: "Quattro Anni di Mercato Comune Europeo", Roma, 1962, pag. 199.
- 13) CEE, Commission, "5ème RGAC", ob. cit. págs 199 y 200.
- 14) "Bulletin de la CEE", sexto año, núm. 9/10, septiembre-octubre 1963, pag. 59.
- 15) Ahora, una vez independizados, son los propios Estados Asociados los que defienden la ortodoxia de la asociación. Hablando en representación de los dieciocho Estados Africanos y Malgache, el Sr. Bresson, Delegado de Alto Volta, manifestó en la 21ª sesión de las Partes Contratantes del GATT: "Los Estados Asociados estiman que las disposiciones de la Convención de Yaundé están conformes con el Acuerdo General y que contribuirán a la mejora del comercio mundial. De hecho, la Convención está en perfecta armonía con la alentadora tendencia que se manifiesta desde hace algún tiempo en el GATT en favor de una acción para ayudar y facilitar el desarrollo de los países poco desarrollados. La Convención de Yaundé se sitúa de forma completamente natural en el cuadro de los párrafos 5 a 9 del artículo XXIV del Acuerdo General". Vid. GATT, Documento SR. 21/8, 24 de marzo de 1964, pag. 117.
- 16) "Me permitirán Vds. aprovechar la ocasión que se me ofrece para responder públicamente a ciertas críticas que presentan a la asociación como un obstáculo a la unificación africana... Sin embargo, nuestra Convención permite a todos los Estados Africanos, que lo piden, el negociar su adhesión a la misma, siempre que su estructura económica y su producción sean comparables a la de Vds. Además, conscientes de la importancia que reviste el desarrollo de la cooperación y del comercio intraafricanos, los Estados miembros prevén la posibilidad adicional, para los Estados que lo pidan y a los cuales no interese la adhesión, de llegar a un acuerdo de asociación, que comporte derechos y obligaciones recíprocas, o simplemente a un acuerdo comercial. Finalmente, añadiré que la Convención no es un obstáculo para el establecimiento de vínculos estrechos entre los países africanos asociados o no a la Comunidad, pues deja abierta la posibilidad de que los Estados Asociados creen uniones aduaneras o zonas de libre cambio con

terceros países". Vid. la alocución pronunciada el 20 de julio de 1963 en Yaundé por M.J. Luns, presidente en ejercicio del Consejo de la CEE, en el "Bulletin de la CEE", año sexto, núm. 9/10, septiembre-octubre 1963, pág. 13.

- 17) "L'Histoire et le sens de l'Association avec les pays Africains et Malgache", en Bulletin de la CEE, séptimo año, num. 3, marzo 1964, pág. 24.
- 18) Además, el título de la nueva Convención es muy significativo de por sí: "Convención de asociación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Africanos y Malgache asociados a esta Comunidad". Es decir, la asociación es entre la CEE y los EAM ya asociados de antemano a ella, lo que quiere decir que hay una continuidad en la asociación establecida institucionalmente en el Tratado de Roma.
- 19) Esta es la tesis sostenida, entre otros, por la Delegación de Nigeria en la 21ª sesión de las Partes Contratantes del GATT: "Mr. Onya (Delegado nigeriano) supone que es fundado el afirmar que la nueva Convención (de Yaundé) no es una simple reconducción de la antigua, y que, negociada por los dieciocho Estados Africanos y Malgache y los Seis, en tanto que Partes iguales, no tiene su base en el artículo 136 del Tratado de Roma (Parte IV del mismo) sino más bien en el artículo 238". (Vid. Documento GATT, SR.21/8, 24 de marzo de 1964, pág. 118). Naturalmente, ni la CEE ni ninguno de los dieciocho confirmó esta tesis.
- 20) Vid. "L'Histoire et le sens de l'association avec les pays africains et malgache", en Bulletin de la CEE, séptimo año, núm. 3, marzo 1964, pág. 26.
- 21) Vid. "Convention d'application relative à l'association des pays et territoires d'outremer à la Communauté", en "Traité..." ob. cit. págs. 271 y sgs.
- 22) "Convention d'association entre la Communauté Economique Européenne et les Etats Africains et Malgache associés à cette Communauté et Protocoles et Accord Annexes", edición oficial de la CEE, s/f, 16 págs.
- 23) Vid. GATT, "Texto del Acuerdo General, 1958", artículo XXIV.8.
- 24) Las ventajas derivadas de la creación de zonas de libre cambio, al igual que las obtenibles a través de uniones aduaneras, no se extienden a través de la cláusula de nación más favorecida. Como se recordará, la diferencia esencial entre una unión aduanera y una zona de libre comercio estriba en que en esta última, a diferencia de la primera, no existe un arancel exterior común, y cada uno de sus miembros mantiene su propio arancel frente a terceros.
- 25) Vid. Tratado, art. 133, 2 y Convención de Yaundé, art. 2. El calendario de reducciones intracomunitarias es el derivado de los artículos 12 a 17 del Tratado. Véase lo dicho en el apartado 3.1.1. del capítulo IV y el cuadro sinóptico allí contenido.

- 26) Convención de Yaundé. Anejo A.
- 27) Vid. Tratado, art. 133, 2 y 3 y Convención de Yaundé, art. 3 y Protocolo núm. 1 relativo a la aplicación del mismo. El comienzo de este desarme arancelario se fija en el séptimo mes después de la entrada en vigor de la Convención. Al segundo mes, los Estados Asociados facilitaron una lista de sus derechos de aduana, señalando los que habían de permanecer, por razones presupuestarias o de desarrollos. Vid. art. 3 del Protocolo núm. 1 de la Convención.
- 28) Vid. Tratado, art. 134 y recuérdese lo dicho en el apartado 7.1.2. del primer Capítulo a propósito de los problemas que por la inexistencia de un Arancel Exterior Común se plantean en el comercio de productos procedentes de terceros introducidos dentro de una zona de libre comercio.
- 29) Convención de Yaundé, arts. 8 y 9.
- 30) Vid. art. 15 de la "Convention d'application relative à l'association des PTOM à la Communauté", en "Traité...", ob. cit., pág. 277. En la nueva Convención, los contingentes se consolidan -salvo para Italia- en el art. 2, apartado 3.
- 31) Vid. el "Protocole concernant le contingent tarifaire pour les importations de Bananes (Ex 08.01 de la Nomenclature de Bruxelles)" y el "Protocole concernant le contingent tarifaire pour les importations de café vert (Ex 09.01 de la Nomenclature de Bruxelles)", en "Traité...", ob. cit., págs. 281 y sgs. y 285 y sgs, respectivamente. Es interesante destacar que estos contingentes arancelarios tienen un carácter distinto que los otorgables anualmente por la Comisión en virtud del artículo 25 del Tratado. Tienen una mayor consistencia y durabilidad que estos últimos.
- 32) Vid. art. 10 de la "Convention relative à l'association des PTOM", en "Traité...", ob. cit., pág. 276 y artículo 5 de la Convención de Yaundé. Los beneficios de las aceleraciones sólo se conceden de jure en la nueva Convención.
- 33) Vid. Convención de Yaundé, artículo 6 y protocolo núm. 2 anejo a la misma, donde se detalla el método y se prevé la posibilidad de mantener ciertas restricciones por razones de desarrollo.
- 34) Artículo 16 de la Convención de Yaundé.
- 35) Anejo A de la Convención aneja al Tratado. Como se dice en el Capítulo VII, este Fondo se nutre con aportaciones de los Estados miembros.
- 36) En la nueva Convención nada se dice sobre cuál debe ser la aportación de cada Estado miembro para la alimentación del Fondo. Por ello cabe suponer que se han conservado las proporciones establecidas en la primera Convención, que son las indicadas a continuación:

Estado miembro	Aportación	
	Millones UC	% del total
Alemania . . .	200,0	34,4
Francia . . .	200,0	34,4
Bélgica . . .	70,0	12,0
Holanda . . .	70,0	12,0
Italia . . .	40,0	6,8
Luxemburgo . .	1,25	0,4
Totales	581,25	100,0

Como se desprende de las cifras de la primera columna, los criterios seguidos en la fijación de esas cuotas debieron ser la Renta Nacional y la población de los PTOM de cada Estado miembro. Esto puede explicar el hecho de que Alemania, que no poseía colonias, aportara (en virtud de su importante R.N.) una cantidad igual a la de Francia, que poseería una R.N. menor, pero que contaba con casi el 80 % de la totalidad de los PTOM (en términos población).

- 37) Convención de Yaundé, art. 18.
- 38) Convención de Yaundé, art. 27.
- 39) Convención de Yaundé, art. 29.
- 40) Convención de Yaundé, art. 31.
- 41) Convención de Yaundé, art. 32.
- 42) Convención de Yaundé, arts. 36 y 37.
- 43) Convención, arts. 40 a 49.
- 44) Convención de Yaundé, art. 50.
- 45) Convención de Yaundé, arts. 51 y 52.

SUMARIO:

1. Introducción.
2. El ejecutivo.
 - 2.1. El Consejo.
 - 2.2. La Comisión.
3. El futuro poder legislativo: El Parlamento europeo.
4. El poder judicial: El Tribunal de Justicia.

NOTAS.

- - - - -

1. Introducción

En principio, y como ya pusimos de relieve en el capítulo II, la estructura institucional de la CEE es muy similar a la de la CECA, e incluso común en algunos de sus elementos. La diferencia básica reside en que el sistema de instituciones de la CEE tiene un carácter aparentemente menos supranacional. En la CECA es la Alta Autoridad la que dispone casi por completo del poder de decisión, en tanto que en la CEE, en la mayoría de los casos, ese poder corresponde al Consejo, que está integrado por representantes gubernamentales de los Estados miembros (1). ¿Esa diferencia entre la "europea" CECA y la "intergubernamental" CEE quiere decir que esta última es menos supranacional? Si analizamos la cuestión con algún detalle veremos que no sucede tal cosa (2).

Realmente, el Tratado de Roma contiene un mecanismo de creación de decisiones verdaderamente supranacional. ¿En dónde reside ese carácter nacional? Ya hemos visto que los seis Estados miembros de la CEE adquirieron ab initio unos ciertos compromisos renunciando con ello a su soberanía en una larga serie de puntos concretos: restricciones cuantitativas, cuestiones arancelarias, etc. No obstante, este tipo de limitación de la soberanía puede encontrarse en otros muchos tratados internacionales, por ejemplo en el Convenio de constitución de la OECE, y el hecho de que el Tratado de Roma fuese concluido para un período indeterminado y el que Francia renunciara a su inicial deseo de introducir en él una cláusula de secesión unilateral tampoco representa un factor que dé al Tratado un carácter supranacional. Lo que verdaderamente origina ese carácter es la clase de procedimiento por medio del cual se generan las decisiones. La regla de la unanimidad, seguida en determinados organismos intergubernamentales -entre ellos la antigua OECE-, no resta absolutamente ninguna soberanía a sus miembros, pues, en último extremo, cada uno conserva un pleno derecho a disponer sobre su propia conducta (3).

Se puede decir que la supranacionalidad sólo comienza a existir cuando en un Tratado se acuerda que serán aceptadas y cumplidas por todos los países signatarios todas las decisiones que se adopten por medio de una cierta mayoría -simple o calificada. Que

esa mayoría deba alcanzarse predominantemente en el seno de una institución comunitaria europea -como lo es la Alta Autoridad en la CECA- o dentro de un órgano intergubernamental -como es el Consejo en la CEE- es en el fondo una cuestión secundaria (4) cuyo origen obedece a razones tácticas (5). En este sentido, a nadie se le oculta el hecho de que la creación de un mercado común general es mucho más difícil y conlleva mayores responsabilidades que el establecimiento de un mercado para el carbón y la siderurgia solamente. En fin de cuentas, se puede afirmar que mientras el poder ejecutivo reside en la CECA en la Alta Autoridad, en la CEE está en el Consejo (6).

En la página Nº 9, hemos preparado un esquema de las instituciones de la CEE y de sus relaciones fundamentales con las otras Comunidades europeas. En realidad, las tres Comunidades "tienen su origen en una misma idea política y constituyen tres elementos, todavía diferenciados de una construcción unitaria" (7).

Como puede apreciarse, en la base del esquema aparecen los electores de los seis Estados miembros, en los cuales residen las respectivas soberanías nacionales. Expresión de esas soberanías son los parlamentos y los gobiernos nacionales. Tanto los electores como los parlamentos y gobiernos se encuentran situados en el plano nacional.

En el plano supranacional aparecen las instituciones de la Comunidad, a la cual el tratado confiere expresamente personalidad jurídica (8). El poder de decisión reside en el Consejo a través del cual, los gobiernos designan a la Comisión que disfruta de una amplia competencia bajo el control del Parlamento Europeo. El Consejo y la Comisión, que componen conjuntamente el ejecutivo son asistidos por un Comité Económico y Social (que en el tratado no tiene la categoría estricta de institución). Por último, el Tribunal de Justicia, también designado por los gobiernos a través del Consejo, tiene como misión asegurar el respeto del derecho en la aplicación del tratado.

Todo el mundo coincide en que a plazo más o menos largo, las tres Comunidades acabarán por integrarse. El proceso de integración, en cierto modo, se ha iniciado ya a través de unos servicios comunes, unos grupos interejecutivos y unos contactos formales y periódicos entre los tres ejecutivos europeos. Comunes son el Servicio de Prensa e Información, la Oficina Estadística, el Servicio Jurídico, determinados Centros Administrativos (JOCE, Biblioteca, Oficina Común para la admisión de traductores y Comité Administrativo Intercomunitario). Los grupos interejecutivos, que realizan estudios y proyectos para las tres Comunidades se han constituido en 1958 para la Energía y para los Asuntos Sociales. Finalmente, los presidentes de los tres ejecutivos y los tres ejecutivos en pleno celebran reuniones periódicas con vistas a coordinar sus actividades (9).

A continuación pasamos a estudiar brevemente una por una las instituciones de la CEE. Para ello las separamos en tres categorías según el esquema clásico de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

1. El Ejecutivo

En realidad, no siendo la CEE una Federación de Estados, el poder ejecutivo y el poder legislativo reside en el órgano comunitario más próximo a los gobiernos de los Seis, esto es, en el Consejo, y subsidiariamente en la Comisión. Y así seguirá siendo en tanto los Estados miembros no decidan establecer entre ellos una determinada forma de unión política que asigne el poder legislativo al Parlamento.

Estudiaremos las funciones y facultades comunes del Consejo y la Comisión para referirnos más adelante a las principales funciones específicas de cada uno de los dos órganos.

Para el cumplimiento de sus objetivos, el Consejo y la Comisión publican reglamentos y directivas, adoptan decisiones y formulan recomendaciones u opiniones (avis).

Los reglamentos, que han de ser motivados, tienen un alcance general; son obligatorios en todas sus partes y son directamente aplicados en todos los Estados miembros. Se publican en el "Journal Officiel des Communautés Européennes". La directiva vincula a los Estados miembros en cuanto al resultado a alcanzar, pero les deja en libertad en cuanto a la forma y los medios. La decisión es obligatoria en todas sus partes para los destinatarios que expresamente indique. Finalmente, las recomendaciones y opiniones no tienen fuerza de obligar (10).

La preparación y ejecución del presupuesto de la Comunidad es una de las funciones básicas que el Tratado encomienda al Consejo y a la Comisión de forma conjunta con los estados provisionales de gastos de cada una de las instituciones, la Comisión prepara (antes del 30 de septiembre de cada año) un anteproyecto que envía al Consejo con sus opiniones sobre las discordancias apreciables. El Consejo, tras las consultas oportunas, redacta el proyecto de presupuesto, del que da cuenta a la Asamblea, la cual tiene derecho a proponer modificaciones. Acto seguido, el Consejo delibera con la Comisión, y por mayoría calificada aprueba el presupuesto (11).

El presupuesto es anual, único, especificado y equilibrado (12). Hasta que la Comunidad cuente con recursos propios suficientes, el equilibrio entre gastos e ingresos se obtiene merced a las contribuciones de los Estados miembros que aportan los fondos necesarios en las siguientes proporciones (en %) (13):

Alemania	28	Bélgica	7,9
Francia	28	Holanda	7,9
Italia	28	Luxemburgo	0,2

La ejecución del presupuesto corre a cargo de la Comisión (14) que en este cometido debe ajustarse al reglamento financiero publicado por el Consejo. El control de las cuentas de ingresos y gastos lo realiza un comité de censores de cuentas nombrado por el Consejo. Finalmente, la Comisión remite la liquidación del presupuesto con el informe del Comité de Control a la Asamblea, a la que asimismo envía un balance financiero con el activo y el pasivo de la Comunidad (15).

1.1. El Consejo

El Consejo asegura la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros y dispone del poder de decisión (16) incluido el legislativo. Está formado por seis representantes, uno por cada Estado de la Comunidad. Cada uno de los Estados miembros está representado por uno de sus ministros, por lo cual la composición puede variar según la clase de los temas tratados. A pesar de que lo más frecuente es que el Ministro de Asuntos Exteriores sea el representante de cada país, lo cierto es que también los Ministros de Agricultura, Transporte, Hacienda y otros participan a menudo en las reuniones del Consejo, ya solos, ya acompañados por el titular del Departamento de Exteriores. La presidencia del Consejo la ostenta sucesivamente cada uno de los representantes, por turno circular, y por periodos de seis meses (17).

El Consejo confía la preparación de sus deliberaciones a un comité especial de altos funcionarios constituido ad hoc (como por ejemplo el Comité especial para la agricultura) o a uno de sus grupos de trabajo permanentes, de los cuales existe uno para cada sector de actividad de la CEE. Los trabajos de estos Comités y grupos de trabajo están condicionados por el "Comité de Representantes Permanentes", que funciona como un comité de suplentes de los Ministros.

La Comisión se encuentra representada en todas las reuniones de los Grupos de Trabajo del Consejo, y también en el Comité de Representantes Permanentes (18).

El Consejo decide en todos los casos previstos en el Tratado, por mayoría simple o calificada; en este último caso, la ponderación de votos es la siguiente:

Alemania	4
Francia	4
Italia	4
Belgica	2
Holanda	2
Luxemburgo	1
Total	17

Cuando la decisión versa sobre una propuesta de la Comisión, la mayoría se alcanza con doce votos; en los restantes casos se exige que además de ser doce los votos, éstos correspondan a cuatro miembros (19).

Esto equivale a una limitación del poder decisorio del Consejo cuando no se apoya en una propuesta recibida de la Comisión. Este principio limitativo se confirma con otro precepto: en virtud de lo dispuesto en el Tratado, cuando el Consejo haya de actuar a propuesta de la Comisión, no podrá hacerlo enmendando lo propuesto por ésta, a menos que su decisión en tal sentido sea adoptada por unanimidad (20).

Este mecanismo de votación demuestra claramente que los redactores del Tratado quisieron evitar a toda costa que uno solo de los grandes (Alemania, Francia e Italia) o los tres pequeños juntos (países del Benelux) pudieran obstruir el progreso del Mercado Común.

La última regla expuesta (la unanimidad del Consejo necesaria para enmendar las propuestas de la Comisión), da una idea de la gran fuerza supranacional con que cuenta la Comisión. En otras palabras, el Consejo cuando es unánime puede decidir soberanamente, incluso en contra de la propuesta de la Comisión; es lógico que así sea, pues, en una ocasión como ésta, el Consejo expresa el punto de vista común de los gobiernos de los Estados miembros. Por el contrario, cuando en el debate de una cuestión está previsto en el Tratado que se ha de decidir por mayoría y los Estados miembros tienen puntos de vista divergentes, entonces la propuesta de la Comisión tiene carácter vinculante; por mayoría (simple o calificada) no puede adoptarse más que la propuesta presentada por la Comisión, sin introducir en ella absolutamente ningún cambio. En un caso así, solamente la Comisión puede modificar su propia propuesta. El Consejo, si en su mayoría es contrario a la propuesta de la Comisión, no puede más que rechazarlo tal como esté. De esta forma, la Comisión dispone de un verdadero poder de negociación con el Consejo -¿cómo se van a rechazar de plano determinadas propuestas?-, poder que alcanza una importancia decisiva, sobre todo si se tiene en cuenta que a partir del 1º de enero de 1966, el Consejo deberá adoptar la casi totalidad de sus decisiones por mayoría simple o calificada (21).

A lo largo del Tratado se asignan expresamente al Consejo una serie de cometidos concretos, que hemos ido viendo con detenimiento a lo largo de los distintos capítulos de este libro. En principio, sus actividades pueden resumirse en cuatro puntos, el primero de ellos de carácter muy general; los otros tres puntos tienen un carácter mucho más concreto, pero que indican claramente que es en el Consejo donde, por ahora, reside la soberanía comunitaria. Las cuatro funciones a que nos referimos son:

1. Pedir a la Comisión que proceda a realizar los estudios necesarios para la realización de los objetivos comunes y que le someta las correspondientes propuestas (22).

2. Promulgar su propio reglamento interior (23), pudiendo prever dentro de la creación de un Comité de representantes de los Estados miembros. Este Comité, que fue efectivamente creado al entrar en vigor el Tratado, es un órgano de coordinación de las posiciones de los seis Gobiernos y de preparación de la actividad del Consejo.

3. Publicar, previo informe de la Comisión, los estatutos de los Comités previstos en el Tratado (24). Estos Comités son los siguientes: Comité Monetario, Comité de Expertos en Coyuntura, Comité Administrativo de la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes, Comité de Transportes, Comité de Política Coyuntural, Comité del Fondo Social Europeo y Comité Consultivo y Técnico (para la realización de la libre circulación de trabajadores).

4. Fijar, por mayoría calificada, los haberes de los miembros de la Comisión, del Tribunal de Justicia y, en general, las remuneraciones de todos los funcionarios y empleados de la Comunidad (25).

5. Existen dos últimas funciones del Consejo que son del más alto interés y donde con mayor claridad se refleja total poder decisorio: la primera, es la facultad de enmendar el Tratado. La segunda de dichas facultades es aún más importante, consiste en lo siguiente: cuando una actuación comunitaria sea precisa para realizar uno de los objetivos de la Comunidad y en el Tratado no se hayan previsto los poderes necesarios para ello, el Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión y tras consulta a la Asamblea, puede dictar las disposiciones apropiadas (26). Esta facultad del Consejo equivale de hecho a una posibilidad de llenar las lagunas del Tratado y a impulsar la Comunidad más allá de los límites expresamente previstos en Roma.

1.2. La Comisión

La Comisión asume la representación de la Comunidad en lo que a capacidad jurídica se refiere (27). Asegura el funcionamiento y el desarrollo del Mercado Común, velando por la aplicación del Tratado (28), formulando recomendaciones o dictaminando sobre las materias que constituyen su objeto (29). Ejercita además un poder de decisión propio a través de su participación en los actos del Consejo y de la Asamblea y hace uso de la competencia que le confiere el Consejo con vistas a la aplicación de las reglas por él dictadas (30). A estos efectos, el Consejo y la Comisión realizan consultas recíprocas y organizan de común acuerdo las modalidades de su colaboración.

La Comisión está integrada por nueve miembros (de ellos, uno presidente y dos vicepresidentes), nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros para un período de cuatro años (el presidente y los dos vicepresidentes por períodos de dos años). La actuación de los miembros de la Comisión es totalmente independiente de los gobiernos, y absolutamente incompatible con cualquier otra función, remunerada o no (31). Pueden cesar colectivamente por voto de censura de la Asamblea parlamentaria, e individualmente por dimisión propia o de oficio (en virtud de sentencia del Tribunal de Justicia o a petición del Consejo o de la propia Comisión) (32).

La Comisión funciona como órgano colegiado, es decir, los actos que el Tratado o sus reglamentos de aplicación le confían expresamente deben ser adoptados por la Comisión en su conjunto; resulta, pues, que la Comisión no tiene facultades para conceder a uno de sus miembros en un sector particular una delegación de poderes de la cual se pudiera derivar una independencia comparable a la de un ministro en su departamento. Para evitar que el sistema colegial origine atascos en el despacho de los asuntos de su competencia, la Comisión ha recurrido en una gran medida al "procedimiento escrito". Los miembros de la Comisión reciben comunicación de todos los asuntos en los que es necesario adoptar decisiones.

Si en un plano determinado -generalmente una semana- no presentan reservas u objeciones, la decisión se considera adoptada. Solamente las cuestiones de una cierta importancia se inscriben en el orden del día de las sesiones de la Comisión, que se reúne una vez a la semana durante toda una jornada (33).

La Comisión dicta su propio reglamento interior y presenta todos los años un informe a la Asamblea sobre la actividad de la Comunidad (34); sus decisiones las toma por mayoría absoluta (35), lo cual destaca aún más su marcado carácter supranacional (36).

Una reminiscencia de representación nacional -si bien plenamente justificada- es la regla de que no puede haber más de dos miembros de la Comisión de una misma nacionalidad. De hecho, los miembros de la Comisión son: dos alemanes, dos franceses, dos italianos, un belga, un holandés y un luxemburgués (37).

La organización de la Comisión constituye la estructura burocrática de la Comunidad y a medida que se desarrolla el mercado común, su complejidad se hace mayor. En el momento presente, los componentes de la Comisión se distribuyen en grupos de trabajo especializados, con la misma área de competencia que las nueve direcciones generales. La Comisión cuenta con unos servicios centrales (Secretariado y Grupo portavoz) y nueve direcciones generales: I. Relaciones exteriores, II. Asuntos económicos y financieros, III. Mercado interior, IV. Competencia, V. Asuntos sociales, VI. Agricultura, VII. Transportes, VIII. Desarrollo de ultramar y IX. Administración. El detalle de los grupos de trabajo, de los servicios y de las direcciones generales (cada una de las cuales cuenta con varias direcciones), así como de los comités (que administrativamente estén adscritos a la Comisión), figura en la página 119 (38).

2. El futuro poder legislativo: el Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo no disfruta aún de ninguna clase de poder legislativo, pero no cabe duda de que cuando pase a ser elegido por sufragio universal, tendrá que asumir tal poder.

Cuando el Sr. Schuman expuso su plan para crear una Alta Autoridad que constituyese el órgano rector de lo que había de ser la CEEA, recibió numerosas críticas, formuladas sobre la base de que la creación de la Autoridad equivaldría a engendrar una tecnocracia europea independiente de los gobiernos nacionales, sin responsabilidad directa ante ningún órgano parlamentario. Estas críticas fueron la razón de que, en el curso de las negociaciones de las que surgió la CEEA, M. Monnet propusiera el establecimiento de una Asamblea parlamentaria común, que estuviese integrada por representantes de los Parlamentos nacionales y que ejerciese un control democrático sobre la Alta Autoridad. La experiencia de esta Asamblea no fue nada decepcionante; en sus seis años de funcionamiento sirvió de elemento de apoyo de la Alta Autoridad y de catalizador del movimiento europeo en la opinión pública y en los Parlamentos nacionales donde los "representantes europeos" actuaron de quinta columna del europeísmo (39).

Servicios de la Comisión

COMISION

Grupos de Trabajo

Secretariado.
Secretario de Reuniones.
Enlaces interiores
Enlaces con las ins-
tit. y la Asamblea.
Informe general y
otros informes periód.

(1 Pte., 3 Vptes. y 5 Miembros)

Relaciones Exteriores. Agricultura.
Asuntos Econ. y Financ. Transportes.
Mercado Interior. Desarrollo de
Competencia. ultramar.
Asuntos Sociales. Administración.

DIRECCIONES GENERALES
Y DIRECCIONES

RELACIONES EX- II. ASUNTOS III. MERCADO IV. COMPETENCIA V. ASUNTOS VI. AGRI- VII. TRANS VIII. DES- IX. ADMI-
TERIORES ECONOMICOS Y INTERIOR SOCIALES CULTURA PORTES AROLLO DE NISTRACION
FINANCIEROS

Asuntos Grales. A. Economías A. Circula- A. Ententes y A. Políti- A. Asuntos A. Asuntos A. Asuntos A. Personal.
Relaciones con nacio- ción de monopolios, ca so- Grales. Grales. Grales.
los organismos les y co- dumping, dis otal. Grales. Grales. Grales.
internacionales. yuntura. cías. crimi- nes privadas.

Asoc. con paí- B. Probl.mo- B. Aduanas. B. Acercam. de B. Mano de B. Mercad. B. Desarr. B. Direc. B. Presu-
ses terceros. netarios. B. legiscaciones. obra. agrícola. y moder. estudios y prog. puesto y
finanzas.

Relaciones C. Estruct. C. Derecho C. Problemas C. Fondo C. Estruct- C. Tarifas. C. Direc. C. Asuntos
bilaterales. y dese. de esta- ble.y servicio fiscales. Soc. y formac. tura C. Agrico- Finan. interio-
económico. servicio ble.y servicio profes. la la res

Pol.Comercial D. Ind.arte. D. Ayudas est., D. Seg.soc. D. Interc. D. Interc.
(Negociacion.) y Comercio. discrim.est. y servl. sociales. comer- ciales.

reot.encarg.tar. Secretet.Adm.Seg.
p.coord.(Ptos. Soc.Trabaj.Migr.

COMITES

m.Monetario. Com. Transp. Com.Polit.Coy. Coms Exp.Coy. Com.Adm.Segu.Soc. Com.Fdo. Soc. Comités consultivo y Técnico
nco Europeo de Inversiones. Fondo Social Europeo. trabajo.migrant. Europeo. libre circuli. de los trabaj.
Fondo de Desarrollo de Ultramar.

El Tratado de Roma sustituyó la Asamblea Común de la CECA por la que, traduciendo de los textos francés e italiano, se denominó en un principio "Asamblea Parlamentaria Europea" (llamada en los textos de los otros dos idiomas oficiales de la Comunidad y en inglés "Parlamento europeo") (40). Este parlamento es el de las tres comunidades; CECA, CEE y Euratom. A partir de abril de 1962, esta institución se conoce en todos los idiomas con el nombre de Parlamento europeo (41). El Parlamento tiene facultades de deliberación y control sobre las tres Comunidades europeas (42). Está integrado por los delegados elegidos en los seis Parlamentos nacionales por un total de 142 miembros, que cuentan con el derecho de interpelación a la Comisión y al Consejo. Por nacionalidades, los diputados europeos se distribuyen como sigue:

Alemania	36	Bélgica	14
Francia	36	Holanda	14
Italia	36	Luxemburgo	6

El Tratado impone al Parlamento la obligación de elaborar proyectos con vistas a la elección de los parlamentarios europeos por sufragio universal y directo y según un mismo procedimiento en los distintos Estados miembros (43).

Las funciones específicamente asignadas al Parlamento por el Tratado son:

1. Emitir, previa mayoría, los informes que proceden en los numerosos casos en que el Consejo deba consultar antes de adoptar las disposiciones mas importantes de carácter general.

2. Discutir el Informe General que sobre la actividad de la Comunidad debe presentarle anualmente la Comisión (44).

3. Ejercer un control general sobre la gestión de la Comisión, emitiendo en su caso una moción de censura. Cuando una moción de este tipo sea aprobada por dos tercios de los votos expresados por la mayoría de los representantes (esto es, por el 66 % del 51 % de los parlamentarios, como mínimo), los miembros de la Comisión deben abandonar colectivamente sus funciones (45).

La Asamblea tiene una sesión anual, que comienza el tercer martes de octubre; en sesión extraordinaria se reúne a petición de la mayoría de sus miembros, o a petición del Consejo o de la Comisión (46). La Asamblea adopta sus acuerdos por mayoría absoluta (47).

La Asamblea cuenta con un presidente y ocho vicepresidentes. Para el estudio de los asuntos, sus miembros están adscritos -según sus especialidades- a trece diferentes comisiones (48). Políticamente, la Asamblea se encuentra dividida en tres grupos: demócrata cristiano (68 miembros), liberal (41 miembros) y socialista (33 miembros) que se sientan en la forma tradicional en los parlamentos nacionales y no por orden alfabético, como en un principio se hizo en la Asamblea Común de la CECA (49). Las conexiones políticas de los parlamentarios entre sí se basan mas en los vínculos de partidos que en la nacionalidad, de modo que, por

ejemplo, en el momento de las votaciones, los socialistas franceses, casi siempre se encuentran en la misma posición que los socialistas italianos y en frente de sus connacionales del MRP.

Así como el Parlamento cuenta con algunos poderes efectivos (censura, enmiendas al presupuesto, etc.), existe en el sistema institucional de la CEE un órgano meramente consultivo, con un cierto carácter corporativo, nos referimos al Comité Económico y Social.

El Comité, en realidad, no es una institución de la Comunidad. Es simplemente un órgano compuesto de representantes de las diferentes categorías de la vida económica y social, nombrados por el Consejo a título personal y por cuatro años (50).

La distribución de los puestos del Comité entre los Estados miembros es la siguiente (51).

Alemania	24	Bélgica	12
Francia	24	Holanda	12
Italia	24	Luxemburgo	5

Total: 101

El Comité es el cauce previsto en el Tratado para dar una cierta participación e institucionalización a los intereses de los grupos económicos, tales como empresarios, agricultores, transportistas, trabajadores, etc. Esta es la razón de que en el Tratado se disponga de manera expresa la formación de secciones especializadas dentro del Comité (52).

El Comité es obligatoriamente consultado por el Consejo o la Comisión en los casos previstos en el Tratado, así como en todos otros aquellos en los que lo considere oportuno (53).

3. El poder judicial: El Tribunal de Justicia

Como afirma C. Belir, el control judicial del Tribunal de Justicia es: a) asegurar la legalidad y constitucionalidad de la administración de las Comunidades y de su cuasi - legislación; y b), proteger los intereses de las partes. En este sentido, dentro de sus inherentes limitaciones, el efectivo control judicial comunitario, tanto por sus efectos legales como políticos, puede convertirse en una de las principales fuerzas en pro de la integración europea. En cierto sentido, este es el verdadero sentido fundacional de una verdadera comunidad (54).

El Tribunal de Justicia, al igual que sucede con la Asamblea, es común para las tres Comunidades (55). Su misión es garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación del Tratado (56).

El Tribunal lo forman siete jueces asistidos por dos abogados generales, todos ellos designados de común acuerdo y para un período de 6 años por los Gobiernos de los Estados miembros (57).

Las funciones del Tribunal de Justicia pueden resumirse como sigue:

1. Controla la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión, a excepción de las recomendaciones y opiniones. Cualquier Estado miembro (frente al Consejo o la Comisión), la Comisión (frente al Consejo o el Consejo frente a la Comisión) pueden recurrir ante el Tribunal contra la violación (en cualquiera de sus formas) en la aplicación del Tratado. En las mismas circunstancias, cualquier persona física o moral puede recurrir ante el Tribunal contra las decisiones que la afecten directa e individualmente (58).

2. El Tribunal es competente para resolver, a instancia de la Comisión, o de un Estado miembro, si un Estado miembro ha faltado o no a algunas de las obligaciones que le impone el Tratado. Si el Tribunal resuelve condenando al Estado en cuestión, ha de adoptar las medidas que comporte la ejecución de la sentencia (59).

3. El Tribunal goza de competencia de plena jurisdicción en lo concerniente a las sanciones previstas en los reglamentos dictados por el Consejo (60).

4. El Tribunal es competente para resolver con carácter prejudicial, sobre la interpretación del Tratado o sobre la validez de las interpretaciones del mismo hechas por las demás instituciones de la Comunidad (61).

5. Finalmente, el Tribunal es competente para resolver sobre la responsabilidad de los funcionarios e instituciones de la Comunidad, sobre los litigios entre éste y sus funcionarios y los Estados miembros entre sí (en todo lo relativo al Tratado) (62).

- 1) J.F., Derrian, "Le Marché Commun", París, 1958, pág. 82.
- 2) Ver una interesante disquisición sobre este tema en 167, W. Kitzinger, "The Challenge of the Common Market", ob. cit., págs. 48 y sgs.
- 3) Art. 14 del Convenio de la OECE: "A menos que la Organización decida lo contrario para casos especiales, las decisiones se tomarán por acuerdo mutuo de todos los miembros. Cuando un miembro declare no estar interesado en una cuestión, su abstención no será óbice a las decisiones, las cuales serán obligatorias para los demás miembros" (pero no para él). El parentesis es mío.
- 4) Kitzinger llama supranacionalismo gubernamental al de la CEE, para diferenciarlo de lo que podríamos llamar supranacionalismo comunitario de la CECA.
- 5) Lo cierto es que la palabra supranacional sólo se menciona una vez en los Tratados que han creado las tres Comunidades europeas. Y es precisamente en el Tratado de la CECA donde se hace, concretamente en su artículo 9, cuando se dice: "Los miembros de la Alta Autoridad ejercen sus funciones con plena independencia, en el interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus deberes, no solicitan ni aceptan instrucciones de ningún gobierno ni de ningún organismo. Se abstienen de todo acto incompatible con el carácter supranacional de sus funciones". "Todos los Estados miembros se comprometen a respetar este carácter supranacional y a no tratar de influenciar a los miembros de la Alta Autoridad en la ejecución de su tarea".
- 6) Jean de Soto: "Le problème de l'exécutif dans les Communautés européennes", en la obra colectiva Les Problèmes Juridiques et Economiques du Marché Commun, París, 1960, pag. 132.
- 7) Esta es la fórmula que como punto de arranque de la coordinación de las tres Comunidades sentó la Asamblea Parlamentaria en su primera reunión (27 de junio de 1958). Vid. CEE, Commission, "Premier Rapport Général sur l'Activité de la Communauté", Bruselas, 17 de septiembre 1958 ("2073/2/58/5"), págs. 28 y 29.
- 8) Vid. Tratado, art. 210.
- 9) Vid. CEE, Commission, "1er RGAC", ob. cit., págs. 34 y sgs. y "3ème RGAC", ob. cit., págs. 64 y sgs.
- 10) Vid. Tratado, arts. 189, 190 y 191.
- 11) Ibidem, artículo 203. Para la parte del presupuesto correspondiente al Fondo Social Europeo están previstas algunas particularidades en los arts. 200.2 y 203.5.

- 12) Vid. Tratado, art. 199.
- 13) Ibidem, art. 200. Sobre el paso de cada uno de los Seis en las distintas Instituciones de la CEE, Vid. la obra de Bora Ljubisavijevic "Les problèmes de la pondération dans les institutions européennes", Ley de 1959, 199 pags.
- 14) Ibidem, art. 206.
- 15) Vid. Tratado, art. 206.
- 16) Vid. Tratado, art. 145.
- 17) Vid. Tratado, art. 146.
- 18) Emile Noel, "Comme fonctionnent les institutions de la Communauté Economique Européenne", en la serie Les documents de la revista Communauté Européenne, nº 17, mayo 1963, pag. 18.
- 19) Vid. Tratado, art. 148.
- 20) Vid. Tratado, art. 149.
- 21) Emile Noel "Comme fonctionnent les institutions de la CEE", ob. cit., pag. 15.
- 22) Ibidem, art. 152.
- 23) Vid. tratado, art. 151.
- 24) Vid. Tratado, art. 153.
- 25) Vid. Tratado, art. 154.
- 26) Vid. Tratado, arts. 236 y 235, respectivamente.
- 27) Vid. Tratado, art. 211.
- 28) El Tratado prevé un procedimiento riguroso para la represión de las infracciones. Cuando la Comisión estime que ha habido infracción -y puede llegar a esta conclusión como consecuencia de una investigación o a instancias de un gobierno o de particulares-, invita al Estado en cuestión a que le presente sus observaciones o justificaciones en un plazo determinado (un mes o un mes y medio). Si el Estado miembro mantiene en vigor la medida en cuestión, y si sus observaciones no llevan a la Comisión a modificar su punto de vista, la Comisión dicta un "avis" motivado, al cual ha de ajustarse el Estado miembro en el plazo prescrito por la Comisión. Si no lo hace así, la Comisión puede recurrir al Tribunal de Justicia, cuya sentencia es vinculante tanto para el Estado miembro como para las instituciones. Noel, 3.
- 29) La Comisión se autodefine como "la guardiana del Tratado, que tiene, sobre todo, la responsabilidad de pensar y formular

las líneas directrices de la acción a desarrollar". Vid. CEE, Commission "1er RGAC", ob. cit., pag. 14.

- 30) Vid. Tratado, art. 155.
- 31) Vid. Tratado, arts. 157 y 158.
- 32) Vid. Tratado, arts. 144, 159, 160 y 161.
- 33) Emile Noel "Comme fonctionnent les institutions de la CEE", ob. cit., pag. 7.
- 34) Vid. Tratado, arts. 162 y 156.1. Los seis informes publicados hasta ahora por la Comisión son los citados como "1er, 2ème, 3ème, 4ème, 5ème y 6ème RGAC".
- 35) Vid. Tratado, art. 156.2.
- 36) Al igual que para la Alta Autoridad de la CECA, el quórum de la Comisión de la CEE se ha fijado en cinco de sus miembros. Vid. CEE, Commission, "1er RGAC", ob. cit., pag. 21.
- 37) En el momento de redactar esta nota, los componentes de la Comisión eran: Presidente: Walter Hallstein, alemán; Vicepresidente: Giuseppe Caron, italiano, encargado del Mercado Interior; Vicepresidente: Robert Marjolin, encargado de asuntos económicos y financieros; Vicepresidente: Sico Mansholt, holandés, encargado de la Agricultura. Miembros: Hans von der Groeben, alemán, encargado de las cuestiones de competencia; Lionello Levi Sandri, italiano, encargado de Asuntos Sociales; Jean Rey, belga, encargado de Relaciones Exteriores; Henri Rochereau, francés, encargado de los países y territorios de ultramar; Lember Schaus, luxemburgués, encargado de Transportes.
- 38) El organigrama de la Comisión lo he elaborado a partir de la "Guide des Communautés Européennes", publicada por el "Service de Presse et d'Information des Communautés Européennes", Bruselas, Luxemburgo, abril, 1962, 179 págs.
- 39) U.W. Kitzinger, "The Challenge of the Common Market", ob. cit., pag. 61.
- 40) Vid. arts. 1 y 2 de la "Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés Européennes", en "Traité...", ed. cit., pag. 323.
- 41) El acuerdo en tal sentido fue adoptado por la Asamblea Parlamentaria europea en su sesión del 27 al 30 de marzo de 1962. Vid. "5ème RGAC", ob. cit., pag. 270.
- 42) Vid. Tratado, art. 137.
CECA
Euratom.

- 43) Vid. Tratado, art. 138.
- 44) Ibidem, art. 143.
- 45) Ibidem, art. 144.
- 46) Ibidem, art. 139.
- 47) Ibidem, art. 141.
- 48) Esas tres comisiones son las siguientes: Jurídica, Política, Social económica y financiera, de Comercio exterior, de Agricultura, del Mercado interior, de Cooperación con los países en vías de desarrollo, de Transportes, de la Energía, de Investigación y cultura, de protección sanitaria y de presupuestos y administración. Vid. CEE, Commission, "1er RGAC", ob. cit., pág. 18.
- 49) Vid. CEE, Commission, "1er RGAC", ob. cit., pág. 19.
- 50) Ibidem, art. 193.
- 51) Ibidem, art. 194.
- 52) Ibidem, art. 197. Las secciones especializadas hoy existentes son las siguientes: de Problemas económicos, de Problemas sociales, de Países y Territorios de Ultramar y de Transportes.
- 53) Vid. Tratado, art. 198.
- 54) Vid. Gerhard Bebr, "Judicial control of the European Communities", Londres, 1962, 267 págs.
- 55) Vid. arts, 3 y 4 de la "Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés Européennes", en ed. cit., pág. 325.
- 56) Vid. Tratado, art. 164.
- 57) Vid. Tratado, arts. 165, 166 y 167.
- 58) Vid. Tratado, art. 173.
- 59) Vid. Tratado, arts. 170 y 171.
- 60) Vid. Tratado, art. 172.
- 61) Vid. Tratado, art. 177.
- 62) Vid. Tratado, arts. 178 y 182.

1. La integración económica es el proceso a través del cual, dos o más mercados nacionales previamente separados y de dimensiones unitarias estimadas poco adecuadas, se unen para formar un solo mercado (mercado común) de una dimensión más idónea. Para ello, es preciso realizar una serie de actuaciones de acoplamiento de las estructuras y las políticas económicas nacionales, a fin de alcanzar con el mínimo coste social un máximo de racionalidad económica, política y social en el ámbito que se pretende integrar. Las referidas actuaciones, al menos a partir de un cierto estadio, exigen la transferencia de una parte de las soberanías nacionales a unas instituciones comunes que adquieren con ello un carácter supranacional; es decir, para lograr la integración económica es necesaria una base de política supranacional, y a su vez el progreso en la integración económica impone una unión política cada vez más estrecha cuya meta final es la federación. De ahí el error de muchos economistas que piensan que pueden existir procesos de pura integración económica, y también el error de algunos políticos que exigen la unión política a priori o prematuramente, sin percatarse que esta unión se va forjando día a día, cada vez que es preciso tomar decisiones comunes sobre cuestiones económicas importantes.

2. La integración económica en sentido estricto no puede materializarse -y así lo demuestra la experiencia histórica- más que sobre la base de una unión aduanera. Las zonas de libre cambio son formaciones inestables, que a plazo más o menos largo tienden a disolverse o a transformarse en auténticas uniones aduaneras; y en cuanto a los sistemas de preferencias arancelarias bilaterales por parte de una gran potencia respecto a uno o más países subdesarrollados, combinados o no con el funcionamiento de las llamadas áreas monetarias (de la libra esterlina, del franco francés o del dólar), son pervivencias de la era colonial o manifestaciones de imperialismo económico, por lo cual la desaparición de esta forma muy sui generis de integración es claramente previsible, a medida que los países más atrasados pretendan industrializarse en el ámbito de uniones económicas regionales.

La unión aduanera es la piedra angular de la unión económica. En síntesis, la unión aduanera significa la supresión de las barreras interiores al comercio (aranceles y restricciones cuantitativas nacionales) y la construcción de una tarifa exterior común en torno a la unión, así como la adopción de una política comercial común. Independientemente de una serie de reglas particulares para el siempre problemático sector agrícola, la unión aduanera, a plazo más o menos largo, supone, además, la libre circulación no sólo de bienes sino también de los factores de producción: personas, capitales y técnica (servicios). En otras palabras, el perfeccionamiento lógico de la unión aduanera lleva a la unión económica; y para que el acoplamiento de las diversas estructuras nacionales partícipes de una unión económica se realice con un mínimo coste social (cifrable en términos de cierres de fábricas, abandono de tierras cultivables, paro y emigración), la existencia de un período transitorio más o menos largo (y con las correspondientes cláusulas de escape) es a todas luces necesario, en

mayor medida, cuanto más pronunciadas sean las diferencias de desarrollo económico entre los miembros de la unión. Y para que la unión económica represente un máximo de racionalidad económica, política y social se requiere la creación, también a lo largo del período transitorio, de un marco institucional que haga posible una política común en muy distintos campos, desde la regulación de la competencia hasta la política de desarrollo regional, pasando por las cuestiones fiscales, monetarias, de balanza de pagos, etc. En suma, la unión aduanera conduce a la unión económica y la consolidación y perfeccionamiento de ésta exige una política común dentro de un marco institucional comunitario.

3. Los argumentos económicos empleados en pro de la integración son fundamentalmente los siguientes: economías derivadas de la producción en gran escala y del aumento de especialización, intensificación de la competencia, mayor ritmo de desarrollo económico y un alto y estable nivel de empleo. Todos estos argumentos pueden ser criticados a la luz de la experiencia. Las economías de escala se comienzan a apreciar a partir de una determinada dimensión de la planta industrial, y ésta puede alcanzarse perfectamente dentro de un determinado territorio nacional, siempre que no sea extremadamente reducido y siempre que no se mantenga aislado del comercio exterior. La intensificación de la competencia es posible que se produzca en los primeros estadios del proceso de integración, pero también puede suceder que ulteriormente ceda en pro de una creciente cartelización de la economía. Desde luego, puede alcanzarse un mayor ritmo de desarrollo (y lo mismo se puede decir sobre el nivel de empleo) en el marco de una unión económica, especialmente en su fase inicial de formación, al realizarse inversiones masivas para modernizar el equipo industrial con vistas a resistir la intensificación de la competencia, pero, ulteriormente, todo depende de que las autoridades supranacionales de la unión se decidan o no a desplegar una política de planificación que contribuya a un proceso de crecimiento elevado y persistente, o que se pronuncien por la libre actuación de las fuerzas del mercado con las correspondientes fases de "boom" y recesión; pero la elección de una u otra política ha de hacerse tanto en las naciones no integradas, como en las uniones económicas, para lo cual no se puede decir que existan en este sentido ventajas inherentes a la unión económica. Lo que sí está claro es que los efectos de una unión económica serán tanto más favorables para los Estados miembros y para terceros países:

- Quanto más grande sea la superficie que abarque la unión y cuanto mayor sea su demanda global. También es cierto que a medida que aumentan los participantes de la unión en su fase inicial, los problemas de integración son más difíciles de resolver.
- Quanto más bajo sea su arancel aduanero exterior, puesto que ello significa que los efectos de desviación del comercio producidos por la integración serán mínimos.
- Quanto mayor fuese la rivalidad existente entre las economías de los Estados miembros antes de su integración porque ello supone una mayor competencia en el seno de la unión y, por

tanto, una mayor racionalidad económica, y, en consecuencia, una mayor productividad dentro de ella, mas difícil de conseguir en una unión entre "economías complementarias".

- Cuanto mayores sean las iniciales diferencias de coste entre los países miembros.
- Cuanto más supranacional sea la política económica de la unión, especialmente en lo relativo a coyuntura, política de programación económica y desarrollo regional.

Los argumentos que en pro de la unión económica se han recogido hasta aquí, deben entenderse mas como justificación económica a posteriori de la integración que como origen y causa de la misma. Los factores inmediatos que conducen a la creación de uniones económicas son fundamentalmente de orden político y pueden sintetizarse como sigue: "el deseo de varios países de alcanzar en común una potencia suficiente para resistir o superar la presión militar, política y económica de otro u otros países o uniones de mayor potencia unitaria o conjunta". Esto sucedió en el caso de los EE.UU. frente a Inglaterra y España en el siglo XVIII; esto sucedió en Europa, a partir de 1950, frente a la URSS, en primer término, y frente a los EE.UU. subsidiariamente, y esto sucederá en Africa frente a la CEE, si se cumple el proposito de crear un mercado común africano.

Que el motivo básico e impulsor de la integración sea una decisión política adoptada por varios Estados no quiere decir que la unión haya de comenzar precisamente con la creación de una federación política. Esta es una tesis que casi siempre tiene mas de utopía que de aspiración nacional. El Estado es una superestructura política nacional y para que se constituya efectivamente una federación de Estados de carácter supranacional se precisa la previa integración de las estructuras económicas de los países mediante la formación de una unión económica. De ahí que el paso de la separación política y económica a la federación debe hacerse recorriendo el camino de la integración económica, camino que puede ser mas o menos largo, según la complejidad de los problemas que plantee la integración y según con la decisión que se acometan.

4. Lo expuesto en el anterior apartado, nos permite explicar el fracase de los intentos de unión europea que se manifestaron en el período de entreguerras (1918-1935). El proyecto de Pan-europa, del Conde Condenhove-Kalergui, no pasó de ser una utopía que pretendía pasar por medio de una pirueta política de la realidad de una Europa fragmentada, en casi una treintena de naciones, a una Europa políticamente unida. Es cierto que el proyecto de Condanhove-Kalergui se concibió ya como un medio de evitar la penetración soviética y escapar al dominio económico de los EE.UU. -verdaderas constantes en los movimientos integracionistas europeos-, pero por entonces ambos peligros eran muy relativos (mucho menores que en 1945) y subsistían en Europa fuertes rivalidades nacionales. Por otra parte, en esta utopía paneuropeísta, los pasos de integración económica necesarios para lograrla quedaban muy en segundo plano, lo cual contribuyó a no suscitar un excesivo

interés en el proyecto por parte de los grandes industriales y financieros que en este período realizaron una cierta integración por su cuenta sobre la base de una cartelización a escala europea.

Los proyectos de Briand -fuertemente influidos por la utopía paneuropeísta- fracasaron por las razones aducidas al referirnos a la idea de Condanhove-Kalergui, a pesar de que el "Memorandum" francés presentado en la Sociedad de las Naciones en 1930 creó por primera vez una Comisión ad hoc, mínima maquinaria oficial dedicada al estudio de la unión económica de Europa. La Gran Depresión, con su oleada dentro de Europa de proteccionismos y de nacionalismos totalitarios, hacía inútil la tarea de la Comisión de la S.D.N. que dejó de reunirse en 1937, cuando la agresividad nazi ya se cernía sobre el cielo europeo. Cuando esta agresión se produjo efectivamente en el frente Oeste, en 1940, ya fue demasiado tarde para que Francia pudiera aceptar la propuesta británica de una unión anglofrancesa "con organismos comunes en materia de defensa nacional, de política extranjera y de política económica y financiera". Así, lo que pudo haber sido una revolución en la Historia de Occidente no paso de ser un episodio político interesante pero estéril. En la etapa de la Guerra, sólo habría de surgir el embrión de un movimiento de integración que si bien a escala reducida constituyó más adelante un precedente de importancia. Nos referimos al Benelux, cuya formación se inició en Londres mediante el acuerdo de los Gobiernos en el exilio de Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

5. La Segunda Guerra Mundial dejó a Europa en una situación dramática. Políticamente escindida por la línea del Elba, con su sistema de comercio y pagos totalmente dislocado, con gran parte de su equipo industrial y de sus recursos humanos destruidos, la reconstrucción económica solamente era viable sobre la base de una fuerte ayuda exterior (que sólo estaban en condiciones de suministrar los EE.UU.) o mediante una planificación central de la economía que pusiera en movimiento los recursos internos mediante una drástica reducción del consumo. Europa Occidental escogió la primera vía; Europa Oriental adoptó el segundo de los caminos. Se enterró así -para mucho tiempo- el sueño paneuropeo.

En Europa Occidental la ayuda Marshall fue acompañada de la presión norteamericana en pro de una efectiva cooperación europea en el terreno comercial y en los pagos internacionales que se materializó merced a los trabajos de la OECE, que condujeron fundamentalmente a la creación de una Unión Europea de Pagos y a la puesta en vigor de los Códigos de Liberalización del Comercio y de las transacciones invisibles. Por el contrario, la sugerencia norteamericana de formar una Unión Aduanera a escala OECE rápidamente fue desechada por la radical oposición británica a apoyarla, temiendo que con ello pudieran ser lesionados sus intereses como cabeza de la Commonwealth. De esta forma, y siguiendo su línea tradicional en política europea, el Reino Unido inició una hostilidad contra la integración económica de los países del Continente, que de forma abierta o subrepticia habría de mantenerse hasta hoy. Con ello, la OECE, en contra de lo previsto en su Convención constitutiva, nunca llegó a ser más que una organización de cooperación

que no pudo saltar a la fase de la integración, a pesar de haber sido el organismo internacional que permitió sentar las premisas de la integración económica en Europa.

6. El fracaso de la OECE como organismo de integración no hizo desistir a varios países europeos de sus proyectos de unión económica.

Los tres miembros del Benelux -que ya contaban con los precedentes de la Unión Económica Belgo-luxemburguesa, constituida en 1922 y con el intento frustrado de unión tripartita de la Convención de Ouchy de 1932- prosiguieron en su camino de integración planteado en plena guerra en Londres, en 1943. Tras las dificultades de la reconstrucción, y a partir de 1948, comenzaron a entrar en vigor los acuerdos de unión económica de los tres países, no sin problemas y crisis que incluso hicieron peligrar la unión. La acción del Benelux se desplegó fundamentalmente en tres frentes que habrían de ser básicamente los mismos en que se gestó la construcción del mercado común europeo: unión aduanera, supresión de las restricciones cuantitativas (con una regulación especial de la agricultura) y del control de cambios y de libertad de circulación de capitales y trabajadores. También en el plano institucional, el Benelux sirvió en cierto modo de ejemplo para la CECA y la CEE, si bien con las limitaciones propias de una unión económica de mucho menor amplitud. Precisamente por esta limitación de su dimensión, que dificultaba seriamente el perfeccionamiento de la unión económica de los tres países (la unión no fue efectivamente consagrada sino en 1958), no es de extrañar que fueran los representantes del Benelux quienes oficialmente plantearan en el seno de la CECA, en 1955, la necesidad de crear un verdadero mercado común europeo. Esta propuesta, estudiada en la Conferencia de Messina, fue el punto de arranque de la elaboración del Tratado de Roma.

Así, pues, tanto por su carácter de experimento de laboratorio, a escala reducida, como por su papel de promotor de una empresa común de mucha mayor envergadura, el Benelux representa un hito importante en el proceso de integración económica de Europa.

Los restantes proyectos de uniones aduaneras parciales entre países de la OECE no llegaron a prosperar. La Unión Aduanera Francoitaliana, cuyos estudios se iniciaron en 1947 en el marco del Comité Europeo de Cooperación Económica (OECE), no llegó a presentarse a su ratificación en los Parlamentos italiano y francés, no solo porque los progresos de liberalización del comercio y multilateralización de los pagos entre los países de la OECE le hicieron perder su utilidad más inmediata, sino fundamentalmente porque hacia finales de 1949 empezó a dibujarse en el horizonte la posibilidad de emprender proyectos de integración más ambiciosos con la participación de los países del Benelux -con los que durante algún tiempo se acarició la idea de una unión a la que bautizó prematuramente con el nombre de FINEBEL- y, sobre todo, con la recién creada República Federal de Alemania, que resurgía nuevamente como el mercado más pujante y la potencia industrial más importante de Europa Occidental. Concretamente, el estudio del proyecto

de lo que más tarde había de ser la CECA, hizo caer en un lógico olvido la problemática Unión Aduanera Francoitaliana.

7. La Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950 "para colocar el conjunto de la producción francoalemana del carbón y del acero bajo una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa" puede ser considerada muy justamente como la carta magna del movimiento de integración económica europeo; aunque limitada en sus propósitos iniciales, y de ahí su éxito, contenía en embrión lo esencial de todo el proceso ulterior de integración económica de Europa: fin de la antigua rivalidad franco-germana, creación futura de un mercado común para todos los productos, asociación de Europa con África, unión política europea.

La CECA agrupó por primera vez a los Seis en una empresa económica supranacional de largo alcance. El Reino Unido, nuevamente alegando los superiores intereses de la Commonwealth, se negó a tomar parte en la constitución de la Comunidad. Esta -en la coyuntura favorable de la Guerra de Corea- progresó rápidamente hacia la creación efectiva de un mercado común para el sector carbón-acero; entre el 25 de julio de 1952 -fecha de entrada en vigor del Tratado de París- y finales de 1957, la CECA estableció la libre circulación, dentro de la Comunidad, de los productos, servicios, capitales y mano de obra del sector; y tras superar ciertas dificultades en el GATT, logró armonizar las correspondientes tarifas exteriores de los Estados miembros. Con una estructura institucional ya plenamente supranacional, que después había de servir de modelo y de base para la CEE y la Euratom, la CECA estableció una política común para el sector carbón-acero, en aspectos tan diversos como inversiones, producción, precios, competencia y concentración, salarios y movimientos de mano de obra, transportes y política comercial.

La CECA constituyó el primer ejemplo de integración de tipo sectorial, y precisamente en un sector industrial donde las estructuras y las condiciones de producción y del mercado no eran demasiado diferentes en el ámbito de los Seis, a pesar de todo lo cual las insuficiencias del método sectorial no dejaron de apreciarse. Los restantes intentos de integración sectorial -agricultura o "pool verde"; transportes, que finalmente desembocó en un simple órgano de cooperación, la actual Conferencia Europea de Ministros de Transportes; industria química, con la que sucedió algo parecido, originando la "Eurochimie" de la OCDE; etc.- o fracasaron o se desviaron a la mera cooperación, lo cual demuestra la inestabilidad de las formas de integración sectorial. Solamente el "Euratom" logró progresar más adelante, pero ya dentro del marco global de integración de la CEE.

8. La tensión política producida por el comienzo de la Guerra de Corea (junio de 1950) y el deseo de Francia de controlar el rearme alemán, que desde 1949 urgían los americanos, engendraron, en el otoño de 1950, el Plan Plevén, proyecto francés para la creación de un ejército europeo en el marco de una "Comunidad Europea de Defensa" que agrupase a los países que ya habían aceptado el Plan Schuman. En el curso de las negociaciones para la CED, pronto se llegó a la conclusión de que la creación de un

ejército europeo implicaba la de una Comunidad Política Europea (CEP). Esta fue la razón de que en el artículo 28 del proyecto de Tratado de la CED se previese la constitución de la CEP, con amplias facultades en el terreno económico para proceder a la integración de la economía de los Seis. En este sentido, anejo al proyecto de estatuto de la CEP, se incluyó como informe económico el llamado Plan Beyen, de integración de los Seis en un mercado común que había sido preparado por el ministro holandés de ese nombre. Toda esta actividad no fue infecunda a largo plazo, tras el fracaso de la CED y la CEP, en 1954, el referido Plan Beyen sirvió de base para la redacción del memorándum que el Benelux presentó a los países de la CECA antes de la reunión de Ministros en Mesina, en julio de 1955, con vistas al estudio del establecimiento de un mercado común.

¿Por qué fracasaron la CED y la CEP, y por qué fue seguido ese fracaso de una nueva etapa de intensa actividad europeísta?

El proyecto de la CED, ni siquiera llegó a discutirse en la Asamblea Nacional Francesa. La presión de los británicos para detener el proyecto de un ejército europeo en el que habían rehusado tomar parte con la excusa de su estrecha colaboración política y militar con los EE.UU., la terminación de la Guerra de Corea en 1953, la ya inevitable entrada de la República Federal de Alemania en la NATO y el clima de distensión creado por el anuncio de la Conferencia de Ginebra de 1954, concertada para conseguir la paz de Indochina, hicieron desaparecer la urgencia del proyecto CED, que en agosto de 1954 quedó en suspensión sine die; no fue ajeno a ese desistimiento la exigencia soviética de abandono del apoyo de la idea por parte de Francia, a cambio de una cierta transigencia comunista en Ginebra en el arreglo de la cuestión de Indochina.

De esta forma fracasaron la CED y la CEP. Es evidente que el paso a una unión política, a una integración de las superestructuras políticas, exige -salvo en momentos de gravísima tensión internacional- la previa integración de las estructuras económicas. Esta fue la visión genial de Jean Monnet. Aunque inspirador de la Comunidad Europea de Defensa -igual que lo había sido previamente de la Declaración Schuman-, supo reaccionar rápidamente ante el fracaso de la CED, promoviendo la vuelta a la vía económica. El Plan Beyen, revisado por Uri y Monnet, y presentado por el Benelux en forma de memorándum pocos meses después del fracaso de la CED, había de poner en marcha, a partir de 1955, la creación de la CEE.

9. Resuelto el rearme alemán, el ingreso de la República Federal en la NATO, la constitución de la Comunidad Económica Europea se negoció en un lapso de tiempo muy breve (julio 1955-marzo 1957), tras una nueva negativa británica a formar parte del proyectado mercado común. La explicación de esta actitud era el firme propósito de los Seis de constituir su Comunidad sobre la base de una Unión Aduanera y no sobre una Zona de Libre Comercio, como era la pretensión británica para salvaguardar sus intereses en la Commonwealth.

A la rapidez de las negociaciones que condujeron al Tratado de Roma, contribuyó de forma importante la crisis de Suez, que hizo abandonar a Francia sus últimas pretensiones de integración sectorial (de las cuales el Euratom quedó como un vestigio) por contraposición a la vía global; también tuvo un efecto acelerante la aceptación en el seno de los Seis de la pretensión francesa de incorporar sus extensas colonias como asociadas a la futura CEE. Finalmente, la amenaza que suponía la propuesta británica de formar una Zona de Libre Comercio a escala OEEC (formulada oficialmente en junio de 1956) debilitando así la unión económica planeada por los Seis, contribuyó sin duda a fortalecer el deseo de los continentales de llegar a un acuerdo rápidamente. No obstante, los intentos británicos de hacer fracasar la CEE no cesaron hasta unos días antes de la primera rebaja arancelaria intracomunitaria, prevista en el Tratado de Roma para el 1 de enero de 1959. Sólo el 15 de diciembre de 1958, ante la postura irreductible de los franceses a negociar bajo las amenazas británicas de represalia, las conversaciones para crear una Zona Europea de Libre Comercio quedaron suspendidas sine die. Pocas jornadas después, el Plan francés de Estabilización, la declaración de convertibilidad y la entrada en vigor del Acuerdo Monetario Europeo eran los últimos pasos preparatorios para el efectivo comienzo en la aplicación del Tratado de Roma. Así, el 1 de enero de 1959, se operó con entera normalidad la primera rebaja del proceso de desarme arancelario dentro de la CEE. La Comunidad supo resistir las fuerzas que combatieron para evitar su puesta en marcha. Pocos años después, habría de resistir las fuerzas dirigidas -siempre por el Reino Unido- para su debilitamiento desde dentro.

La creación de la EFTA fue la salida del Reino Unido ante la frustración de su intento.

10. El Tratado de Roma es un Acuerdo-base para la creación de una nueva estructura supranacional, integrando un conjunto de estructuras nacionales con el mínimo coste social y con la máxima racionalidad económica posible. La aplicación del Tratado se encomienda a cuatro instituciones que cuentan con un mayor o menor cúmulo de facultades supranacionales.

El poder quasi-legislativo para elaborar las normas desarrollando los artículos del Tratado e incluso para cubrir sus lagunas, reside en el Consejo de Ministros que a pesar de su carácter intergubernamental en cuanto a la extracción de sus miembros es un verdadero órgano supranacional, puesto que en medida creciente a lo largo del período transitorio, adopta sus acuerdos (reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y opiniones) por mayoría simple o calificada (ponderada), obligando las decisiones a todos los Estados miembros, incluso a los que votaron en contra de ellas.

La Comisión, compuesta por nueve miembros designados por los Gobiernos, pero por períodos de mandato fijos y con plena independencia en su actuación, es el órgano colegiado que asume la representación de la Comunidad y que controla su maquinaria administrativa; desarrolla las disposiciones del Consejo, le hace propuestas prácticamente vinculantes, vigila la aplicación de los reglamentos y demás disposiciones comunitarias, etc. La Comisión está en

permanente contacto con el Consejo (directamente o con su Comité de Representantes Suplentes) y junto con él constituye el embrión del futuro gobierno federal de la Comunidad.

El Parlamento Europeo -que es común a la CEE, CECA y Euratom- no cuenta aún con ninguna clase de poder legislativo, pero no cabe duda de que cuando pase a ser elegido por sufragio universal, tendrá que asumirlo por lo menos en su parte sustancial. Hasta ahora, el Parlamento ha tenido un carácter fundamentalmente consultivo; dispone de facultades de deliberación respecto de las tres Comunidades Europeas, que se manifiestan en el derecho de información y de hacerse oír respecto del Consejo y la Comisión, de interpe-lación a los miembros de la Comisión. Además, el Parlamento cuenta con el llamado poder de censura que por mayoría de dos tercios le permitiría hacer cesar a los ejecutivos de las Comunidades cuando entendiera que su gestión hubiese sido inadecuada; éste es un poder más bien teórico, pues estando la Comisión en continuo diálogo con el Consejo, sería muy difícil que llegara alguna vez a excederse de sus facultades.

El Tribunal de Justicia, que es el mismo para las tres Comunidades Europeas, es el órgano encargado de asegurar la legalidad y constitucionalidad de la administración de las Comunidades y de su cuasi-legislación y de proteger los intereses de las partes; como tal, sus sentencias constituyen una de las principales fuerzas en pro de la integración europea. Siendo el Parlamento y el Tribunal de Justicia comunes para los tres Tratados, es lógico que se pretenda ir a un solo ejecutivo. Su fusión está prevista para un próximo futuro; en principio, para antes del final de 1964. Ello supondrá la plena consolidación de la integración económica en Europa, que hasta ahora se ha realizado en tres direcciones paralelas, dos sectoriales y una global; el mantenimiento de esa situación, a la larga habría supuesto una absoluta falta de coherencia.

La unificación de los ejecutivos consiste en confiar la ejecución de los tres Tratados -CECA, CEE y Euratom- a un solo ejecutivo europeo y a un solo Consejo de Ministros, en lugar de los tres existentes hasta ahora. Los servicios de los tres ejecutivos serán, asimismo, refundidos y concentrados en una administración única. Esta reforma se concibe con la finalidad de alcanzar una mayor eficacia: para evitar la dispersión de los servicios comunitarios entre Luxemburgo (sede de la CECA) y Bruselas (sede de la CEE y el Euratom) y para facilitar la solución de problemas, como por ejemplo la coordinación de la política energética -que interesan igualmente a dos o tres comunidades. Por otra parte -y esto es lo más importante- la fusión de los ejecutivos dará a la Comisión única un mayor prestigio y autoridad.

En una primera fase de las operaciones de fusión, subsistirá la diferenciación en tres Tratados que serán aplicados al mismo tiempo por la Comisión única, hasta que llegue el momento de su refundición en uno solo; los preparativos para llevar a cabo esta operación -que tiene indudables complicaciones parlamentarias- se iniciarán a partir del momento en que los tres ejecutivos queden fusionados.

Probablemente con carácter simultáneo a la fusión de los ejecutivos, se procederá a aumentar los poderes del Parlamento, que de esta forma dejaría de ser una Asamblea consultiva para pasar a disponer de poderes efectivos. De ahí la relación entre el ejecutivo único y las facultades futuras del Parlamento. La fusión de los tres ejecutivos podría ir acompañada de la concesión al ejecutivo único de una mayor independencia frente a los gobiernos -de un mayor poder supranacional-, empezando por la autonomía financiera, es decir, que los recursos a disposición del ejecutivo no se concedieran en lo sucesivo por decisión de los gobiernos, sino por votación del Parlamento Europeo, que pasaría, además, a controlar su empleo en la realidad.

11. El Tratado de Roma tiene como ámbito de aplicación plena el territorio europeo de los seis Estados miembros, sobre la base de una unión aduanera ya casi plenamente lograda.

De jure la Comunidad, como tal, sólo puede ampliarse mediante la adhesión de nuevos miembros, con derechos y obligaciones idénticos a los que tienen los actuales Estados miembros. La adhesión se reserva únicamente para Estados europeos, y las modificaciones que cada adhesión pudiera suponer, se introducirían en el propio Tratado de Roma.

La asociación no significa la integración en la Comunidad, sino el establecimiento de vínculos muy estrechos con ella.

La asociación puede ser fundamentalmente de dos clases. La primera, prevista en la Parte IV del Tratado de Roma y prorrogada con ligeras transformaciones, mediante la Convención de Yaunde, tiene un carácter comunitario e institucional. Este tipo de asociación es el que rige con los Estados Africanos y Malgache, que hasta 1955-1960 fueron colonias europeas. Esta asociación es global, es decir, de toda la CEE, con la totalidad de los EAM que tienen idénticos derechos y obligaciones, y se basa en la constitución de una Zona de Libre Cambio (con importantes particularidades) entre la CEE como un todo y los EAM, en principio uno a uno, aunque existe una fuerte tendencia a que los EAM se reagrupen para formar una sola entidad económica frente a la CEE. La OAMCE (Organización Africana y Malgache de Cooperación Económica) es un primer paso en esa dirección.

El segundo tipo de asociación es de carácter bilateral, de la CEE con el Estado A o B o C, pero no con los tres simultáneamente. Las asociaciones de este tipo -según una tendencia cada vez más firme- se hace sobre la base de una unión aduanera con la CEE, inmediata o diferida, se reserva exclusivamente para los países europeos, y se concibe esencialmente como una fórmula de transición para la adhesión, por lo cual es difícil pensar en la posibilidad de una asociación CEE-país europeo basada en una zona de libre comercio.

Finalmente, la CEE puede negociar acuerdos comerciales con cualquier clase de países, europeos o no.

Con la triple posibilidad de vinculación (adhesión, asociación comunitaria y asociación bilateral), la CEE extiende su área de influencia sobre más de trece millones de km² (hoy unos doce) y más de 250 millones de habitantes. Ese área es ampliable a plazo corto y medio. En términos de adhesión es verosímil el futuro ingreso de Dinamarca en la CEE. Noruega podría ir a continuación. En términos de asociación bilateral muy estrecha, equivalente a una verdadera adhesión de facto, parece inminente el acuerdo con Austria. Más adelante, quizá Suiza insistiera en su inicial solicitud de asociación con un largo período transitorio; además de los dos países ya asociados (Grecia y Turquía), cabe pensar en Chipre. En términos de asociación comunitaria, está planteada ya la de Marruecos y en un futuro más o menos lejano, cabe pensar en la de Argelia y Túnez, es decir, la del Magreb entero. Las posibilidades en cuanto a tratados comerciales son más difícilmente cifrables, pero en principio podrán establecerse con la mayoría de los países no asociados; incluso la URSS y los demás países comunistas no descartan ya esa posibilidad. Hasta hoy los tratados en vigor son dos, uno con Israel y otro con Irán.

En suma, las posibilidades de ampliación del área de influencia de la CEE a plazo corto y medio son muy importantes. No obstante, la Comunidad no parece tener un interés excesivo en ampliarse antes de lograr su plena consolidación. En este sentido, la suspensión de las negociaciones de adhesión de Gran Bretaña puede haber resultado favorable a largo plazo, pues ha evitado el planteamiento de graves problemas de transformación de la CEE antes de su consolidación.

12. El Mercado Común constituye una unión económica en formación, a lo largo de un período transitorio, inicialmente fijado en doce años extensibles a quince; habiéndose renunciado ya a este último lapso de tiempo, incluso el primero de esos plazos, en muchos aspectos resultará notablemente acortado en la realidad en virtud de la aplicación de las cláusulas de aceleración. La unión económica -cuya pieza básica es la unión aduanera- asegura la libre circulación de toda clase de bienes, personas y factores de producción dentro de la Comunidad; paralelamente a la formación de la unión, los Estados miembros coordinan, armonizan y unifican sus políticas, con el propósito de alcanzar una política común en prácticamente todas las manifestaciones económicas.

Siendo la base de la propia existencia de la CEE el progreso hacia la Unión Aduanera, ésta -ya casi totalmente alcanzada- ha sido relativamente fácil de lograr.

En primer lugar, desde un principio se renunció a recurrir al sistema de rebajas arancelarias intracomunitarias discriminando por partidas y con unos compromisos globales calculados sobre la incidencia global teórica en un año base; desde el comienzo, se aplicó el procedimiento alternativo de la rebaja lineal, mucho más simple. Ello es muestra de que los industriales y políticos europeos perdieron bien pronto el temor inicial a ver afectadas gravemente sus industrias más sensibles.

En segundo término, las rebajas intracomunitarias se han realizado a un ritmo mucho más rápido que el previsto en el Tratado de Roma. En 1 de julio de 1963, las realizaciones (60 % de reducción) iban con dos años y medio de adelanto sobre el programa previsto en el Tratado. Hoy, el perfeccionamiento de la Unión Aduanera está previsto para fines de 1965, con cuatro años de antelación sobre la primitiva fecha de terminación (1970).

Paralelamente al desarme arancelario intracomunitario, se ha procedido a la aproximación de los aranceles nacionales a la Tarifa Exterior Común (TEC). También en este extremo se ha avanzado a un ritmo más rápido que el previsto (60 % de aproximación en 1 de julio de 1963, en vez del 30 %). La aceleración es especialmente destacable si se tiene en cuenta lo siguiente: la TEC, confeccionada con arreglo a la fórmula de la media aritmética de los aranceles nacionales, completada con una serie de ajustes cuya finalidad es evitar protecciones demasiado bajas (para los productos agrícolas especialmente) o demasiado altas (para algunas materias primas), no se puede decir que sea un arancel proteccionista a ultranza, ni el instrumento básico de un bloque autárquico. La protección media que dispensa la TEC es ponderada con las cifras de comercio de 1958, de un 7,4 %, menor que el 9,1 % que habría resultado de haberse aplicado una fórmula estricta de media aritmética. Esta protección del 7,4 % es sustancialmente menor que las del Arancel británico o de la tarifa de los EE.UU., y sobre todo existen en los derechos de la CEE -debido a la operación del promedio- un menor número de "crestas" que en el arancel de los EE.UU., lo cual ha originado el "problema de las disparidades", una de las cuestiones más arduas de resolver en la VI Conferencia Arancelaria del GATT (Ronda Kennedy).

Otra prueba de que la CEE no es un bloque autárquico, debido a la altura de la TEC, es el hecho de que entre 1958 y 1963, las importaciones de la CEE procedentes de terceros países crecieron en un 53 %, un porcentaje de incremento muy notable para un período de seis años. Claro es que en el mismo período, y debido al desarme arancelario, las importaciones intracomunitarias crecieron en un 130 %.

La construcción de la Unión Aduanera se completa con el desarme contingentario intracomunitario y con la reglamentación de la producción y el comercio de productos agrícolas.

El desarme contingentario para los productos industriales se produjo rápidamente, aun con mayor celeridad que el desarme arancelario. En vez de seguir el lento y complejo procedimiento establecido en el Tratado de Roma, y merced a la cláusula de aceleración, el 31 de diciembre de 1961 quedaron suprimidas todas las restricciones cuantitativas intracomunitarias para los productos industriales con nueve años de adelanto respecto de lo previsto en el Tratado.

La rapidez con que se desarrolló el desarme arancelario y contingentario sólo fue posible en una fase muy favorable del ciclo económico; esto es, en un período de amplia actividad económica dentro de un marco de estabilidad monetaria, hecho posible por

las medidas de saneamiento financiero introducidas -especialmente en Francia- a finales de 1958. Por otra parte, la propia apertura del Mercado Común provocó en todo el ámbito de los Seis un fuerte incremento de las inversiones destinadas a la modernización de las empresas con vistas a resistir la competencia. De ello da una idea el hecho de que, por ejemplo, en 1961 la CEE destinó a formación bruta de capital el 22,5 % de su PNB, frente a sólo un 15,9 % en los EE.UU. y un 16,9 % en el Reino Unido. Finalmente, no hay que olvidar que la estructura industrial de los países de la CEE es bastante homogénea. Incluso el país menos industrializado de la CEE -Italia- contaba ya en 1957 con la amplia región en el Norte de una potencia industrial equiparable a muchas otras concentraciones industriales de otros países de la Comunidad.

13. La participación de la agricultura en la actividad económica global de los Seis es muy reducida; el 9,9 % del PNB y el 19,8 % de la población activa en 1961, incluyendo tales coeficientes la silvicultura; además, es preciso subrayar que ambos coeficientes están en rápida disminución relativa. A pesar de todo ello, la agricultura es el sector que más problemas ha planteado en la construcción del Mercado Común, y sin duda el que aún ha de originar más dificultades en el futuro.

Los políticos de la CEE han prestado gran atención al problema agrícola porque para los gobiernos nacionales el voto agrícola es todavía decisivo. También se ha argumentado que a todos los países les interesa mantener un cierto nivel de actividad agrícola, aunque sea antieconómico, para asegurar lo fundamental del abastecimiento interior en momento de dificultades internacionales. Finalmente, se ha dicho que el campo contiene una reserva de valores humanos cuya importancia no puede desconocerse.

La política agrícola proteccionista de la CEE significa que los agricultores de los países de la Comunidad han de contar con la garantía de precios más elevados que los del mercado internacional, que en general están influidos por la disponibilidad de mano de obra escasamente remunerada (caso de los países subdesarrollados), por la existencia de subvenciones gubernamentales más o menos directas (caso de los EE.UU.) o por la disponibilidad de tierras en extensión o calidad muy superiores a lo que es posible imaginar en Europa Occidental (casos de Australia, Nueva Zelanda y otros países).

La protección para los productos agrícolas en la CEE se ha establecido mediante un conjunto de reglamentos comunitarios que ya hoy cubren el 85 % de la producción agrícola de la Comunidad, y casi el 40 % del de sus importaciones en el sector, siendo la aspiración última reglamentar hasta un 95 % de la producción.

El sistema de reglamentos tiende a asegurar a los productos del Mercado Común un precio remunerador, garantizado en muchos casos, incluso mediante compras estatales de sostenimiento. Frente a la competencia exterior, los precios interiores remuneradores se garantizan básicamente por medio de tres sistemas: precios mínimos en frontera, por debajo de los cuales pueden

suspenderse las importaciones procedentes de fuera de la Comunidad; exacciones o "prélèvements" a la importación, con los cuales se recargan los precios CIF o franco frontera para que los productos extracomunitarios se sitúen en los mercados de la CEE a niveles superiores a los precios garantizados a los agricultores nacionales; contingentación de las importaciones, para reservar a la producción comunitaria la parte de la demanda del mercado que pueda satisfacer.

Con esta compleja reglamentación, la CEE pronto se situará muy próxima al autoabastecimiento de alimentos básicos de la zona templada, e incluso contará con excedentes exportables de alguna importancia. A estos excedentes habrá de darles salida a precios internacionales, mediante un sistema de subvenciones parcialmente financiadas por el Fondo de Orientación y Garantía Agrícola (FOGA), que se nutre de las exacciones a las importaciones extracomunitarias.

La política agrícola de la CEE, inspirada en lo fundamental por Francia (país que genera más del 50 % de la total renta agraria de la Comunidad), además de haber creado las mayores dificultades en el progreso del Mercado Común, ha originado los problemas más arduos de las relaciones de los Seis con EE.UU., Latinoamérica, el Reino Unido y las Naciones blancas de la Commonwealth Británica. Esta política, cuyo sentido es muy difícil que pueda cambiar es, por tanto, el escollo económico más difícil en el mantenimiento de la Alianza Atlántica y ocasionalmente en la VI Conferencia Arancelaria del GATT (Ronda Kennedy).

14. La libre circulación de personas, servicios y capitales dentro de la CEE y la coordinación de la Política de Transportes de los Seis, no ha planteado ningún problema verdaderamente grave. Ello se debe en gran parte al hecho de que en estos cuatro aspectos, la política de los países de la CEE ya estaba altamente homogeneizada en el momento de entrar en vigor el Tratado de Roma.

En lo referente a capitales, los Seis ya habían liberalizado, en el seno de la OECE, una parte importante de los movimientos de este tipo. Al sistematizarse la política comunitaria en este campo, por medio de una directiva que entró en vigor en junio de 1960, sólo quedaban sin liberalizar los movimientos de capital a corto plazo, cuya regulación será perfectamente viable en un próximo futuro, a poco que progrese la coordinación de las políticas monetarias.

La libre circulación de trabajadores tampoco planteó dificultades serias, pues al iniciarse la construcción del mercado común ya existía un movimiento muy fluido de mano de obra de Italia hacia los otros cinco países de la CEE, deficitarios en fuerza de trabajo desde mucho tiempo atrás. La equiparación de todos los trabajadores ciudadanos de alguno de los seis Estados miembros, es ya un hecho, salvo en detalles a punto de resolverse como, por ejemplo, el derecho de sufragio pasivo en el campo sindical. Y la transparencia del gran mercado común laboral, que hoy recibe aportes extracomunitarios de mucha importancia, se ha facilitado gracias al funcionamiento de la "Oficina Europea de la coordinación de

compensaciones de ofertas y demandas de trabajo". Respecto de los trabajadores extracomunitarios -cuya situación es en muchos aspectos difícil-, la CEE aún no ha adoptado una política común.

El programa de liberalización de servicios se fundamenta en un pasaje del Tratado de Roma donde "se prohíbe toda discriminación cuya causa esté en la nacionalidad". Conforme a este principio, en octubre de 1961 se publicó un "Programa general de establecimiento" que obliga a los Estados miembros y a las instituciones de la CEE. Este programa constituye un cuadro a partir del cual emanan sucesivamente las directivas específicas para su efectivo cumplimiento. Hasta ahora, la ejecución del Programa se realiza normalmente, sin dificultades apreciables.

En la integración del Transporte, la CEE contaba ya con el útil precedente de la CECA que se había ocupado a fondo de este problema en el sector concreto carbón-siderurgia. Al igual que en el caso de los servicios, la integración dentro del marco de la CEE se realiza conforme a un Programa ("Memorandum Schaus", 1961) que contiene una serie de "reglas", "condiciones" y "otras disposiciones útiles". Las "reglas" son de aplicación en los transportes internacionales que tienen como origen o destino un Estado miembro, o que se realizan a través del territorio de uno o más Estados miembros. Las "condiciones" se refieren al acceso al mercado de transportes de un Estado miembro por parte de los transportistas comunitarios no residentes en él. Las "otras disposiciones útiles" se refieren a diversas cuestiones, entre ellas la armonización técnica, y la coordinación entre las distintas formas de transporte. A largo plazo, es previsible la fusión de las redes ferroviarias y de las líneas aéreas en dos grandes sociedades europeas de propiedad pública. Existe también un proyecto de programa de "autopistas europeas", un esquema de redes de oleoductos y un proyecto de superred europea de transporte de energía eléctrica a alta tensión.

15. La política común de la CEE tiene una importancia creciente. Por ello, no se puede rechazar la idea de que el Mercado Común es hoy día fundamentalmente un centro de decisiones económicas comunes, o en otras palabras, el lugar donde los Estados, a propuesta y bajo la presión de las instituciones comunitarias, armonizan, coordinan y unifican sus políticas nacionales. Esto hace que la política común sea hoy un elemento más significativo que la Unión Aduanera propiamente dicha, ya que en todas las economías -incluso en las más liberales- el Estado desempeña un papel decisivo.

La política común se realiza a lo largo de tres grandes canales: reglas comunes, política económica y política social. Las reglas comunes constituyen otros tantos mecanismos complementarios de la formación de la unión económica. En otras palabras, sin unas ciertas reglas de competencia comunes, sin unas determinadas disposiciones fiscales que eviten la discriminación en favor de los nacionales, y sin un acercamiento mínimo de las legislaciones en una serie de puntos concretos, no sería posible el funcionamiento armónico del Mercado Común, a pesar de la supresión de las barreras y de la libertad de movimiento de los factores de producción.

El Tratado de Roma, aunque admite la empresa pública y los monopolios estatales, es fundamentalmente un texto inspirado en la idea de la libre competencia, que se considera como la base del bienestar del consumidor, del progreso económico general y de los avances técnicos. El argumento es: si la competencia procura todos esos efectos favorables, su defensa se hace conveniente para evitar que puedan existir intereses que aprovechando la libertad de competir empleen procedimientos poco deseables para acabar con la propia competencia a fin de imponer sus condiciones al consumidor, causando perjuicios de otro tipo a la economía en su conjunto. Contra esos procedimientos no deseables -prácticas restrictivas, abusos de posición de dominio, precios de dumping y exportaciones a precios bajos subvencionados por los Estados-, existen normas de base en el Tratado de Roma que ulteriormente han sido desarrolladas y aplicadas por la Comisión y por el Tribunal de Justicia.

También para evitar el falseamiento de la competencia, en el Tratado de Roma se previó la armonización de los impuestos indirectos que son los que tienen una mayor repercusión en los precios. Para ello, en el propio Tratado se proyectaron algunos mecanismos de armonización de los impuestos indirectos y de las exoneraciones fiscales que tienen una mayor importancia en el comercio exterior. Para aplicar efectivamente tales mecanismos se constituyeron en junio de 1959 tres grupos de trabajo ad hoc.

Posteriormente, en febrero de 1960 se designó el Comité Fiscal y Financiero (Comité Neumark) para estudiar las disparidades fiscales entonces existentes entre los países de la CEE, a fin de comprobar si tales disparidades impedían -y en qué grado- el efectivo funcionamiento del Mercado Común, y determinar en consecuencia las medidas conducentes a la modificación de las situaciones no deseables. El Comité Neumark, tras laboriosos estudios, propuso un "Calendario sin fechas" para la armonización de la imposición directa e indirecta en el marco de la CEE. A pesar de la existencia de dicho calendario, hasta ahora, los resultados efectivos en el campo fiscal han sido muy escasos, y no cabe duda que es este frente el que las instituciones de la Comunidad han de acometer con más energía en un próximo futuro.

16. Así como las reglas comunes componen un conjunto de mecanismos complementarios de la formación de la unión económica, la política económica y social común tienen un carácter distinto; además de facilitar la formación de la unión, tienden a asegurar de forma activa su ulterior desarrollo, una vez superado el período transitorio. En el Tratado de Roma se prestó relativamente escasa atención a la institucionalización de la política económica común, quizá para evitar los recelos de quienes no deseaban transferir a los órganos de la CEE un número excesivo de facultades supranacionales. No es de extrañar, pues, que aparte del Comité Monetario, que expresamente se creó en el Tratado, el resto de la maquinaria de la Comunidad en el amplio campo de la política económica haya sido creada ulteriormente, a medida que se fue comprobando la necesidad de coordinar, armonizar y -en el futuro- unificar. De esta forma, han surgido el Comité de Política Coyuntural, el Comité de Política a Plazo Medio, el Comité de los Gobernadores de los Bancos

Centrales de la CEE y el Comité de Política Presupuestaria, que junto con el Comité Monetario y con la coordinación general que lleva a cabo la Comisión, ya componen un cuerpo de verdaderas autoridades cuasi-comunitarias, con influencia decisiva en las políticas nacionales y con una verdadera creación de política común. Tan pronto como la política comercial y la política de desarrollo regional experimenten un desarrollo institucional análogo, lo cual no parece lejano, se podrá decir que la CEE cuenta ya con una política común en todos los frentes de su actuación.

En el terreno de la política coyuntural, la adopción a principios de 1964 del Plan Marjolin para frenar el proceso inflacionista a escala CEE, ha sido un paso decisivo, pues durante una serie de años, y debido a la excelente evolución de la actividad económica en la Comunidad, los trabajos del Comité de Política Coyuntural se habían limitado a la preparación de estudios sin utilidad inmediata.

En el campo de la "programación económica", tras la preparación que supusieron la Conferencia de Roma (noviembre-diciembre 1962) sobre planificación y el Informe Urí sobre las "perspectivas de desarrollo de la CEE desde 1960 a 1970", publicado casi simultáneamente, ha sido creado el "Comité de Política a Plazo Medio". El nuevo Comité tiene encargos muy concretos: contribuir a la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y, sobre todo, elaborar un proyecto de programa de política a plazo medio. Así, pues, es posible ya hablar de programación económica europea. Naturalmente, de carácter indicativo.

El Comité de Política Presupuestaria es un complemento de las funciones de los Comités de Política Coyuntural y Política a Plazo Medio, pues su tarea consiste en "examinar la elaboración de los presupuestos de los Estados miembros, las grandes líneas de sus políticas presupuestarias desde el ángulo de sus repercusiones económicas en la Comunidad en su conjunto, y proceder a una confrontación de tales presupuestos". De la confrontación de los presupuestos nacionales a la elaboración de un presupuesto global de toda la CEE no hay tanta distancia como muchos pueden pensar.

En el terreno de la política monetaria, los trabajos efectivamente realizados hasta ahora tienen fundamentalmente un carácter preparatorio. El Comité elaboró antes de finalizar la primera etapa un programa de acción para el resto del período transitorio, cuya meta final es la unión monetaria que podría lograrse de facto cuando los tipos de cambio fijados entre las monedas de los Seis quedaran sólidamente garantizados por instituciones y medidas apropiadas. A partir de ese momento, a los ciudadanos de cualquiera de los países de la Comunidad les sería indiferente tener sus haberes en una u otra moneda de la CEE; de hecho, pasaría a existir una moneda de reserva europea.

La Comisión, mucho más conservadora que el Comité, sólo ha esbozado sus planes de política monetaria para la segunda etapa; bajo el lema "de la coordinación a la centralización de las decisiones en el terreno monetario", se ha creado recientemente el "Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales de la CEE",

fundamentalmente para proceder a la celebración de consultas periódicas sobre los principios generales y las grandes líneas de la política de los Bancos Centrales, sobre todo en materia de crédito, mercado monetario y mercado de cambio. El camino para un sistema de reserva federal con un Consejo de Gobernadores de la CEE queda así abierto. El avance por ese camino es una cuestión de decisión política.

17. En el Tratado de Roma no podía faltar la referencia a la política social; una omisión de ese calibre habría servido para calificar a la CEE -con plena justicia- de organización capitalista orientada exclusivamente a mejorar la situación económica de los empresarios. Los sindicatos obreros siguieron con atención, recelo, e incluso hostilidad, el curso de las negociaciones en que se elaboró el Tratado. No haber tenido en cuenta esa expectación habría sido muy poco político y quizás hubiera restado su viabilidad al proyecto de Comunidad.

Los mecanismos de la política social de la CEE se basan en cuatro puntos: 1) estrecha colaboración entre los Estados miembros en todo lo referente a empleo, derecho al trabajo, condiciones laborales, seguridad social, derecho sindical y de negociación colectiva y formación profesional; 2) igualación de las remuneraciones percibidas por los trabajadores masculinos y femeninos por un mismo trabajo; 3) compensación comunitaria a través del Fondo Social Europeo de los gastos de reeducación profesional, reinstalación de trabajadores y subsidio de paro provocado por la reconversión de empresas; 4) establecimiento de los principios de una política común de formación profesional.

El avance en los cuatro puntos citados es ya muy considerable.

18. En suma, la CEE es una unión económica en estado muy avanzado de formación. Los pasos que aún quedan por dar están ya estudiados o en curso de estudio muy avanzado. Salvo cualquier imponderable, todo ha sido previsto, al menos aparentemente.

La CEE representa una gran fuerza de atracción para los países europeos continentales y, a plazo más o menos largo, la mayoría de ellos acabarán por integrarse en ella como Estados miembros o como asociados.

La CEE en el momento presente ya tiene un contenido altamente político. Con la unificación de los tres ejecutivos europeos y el aumento de poder del Parlamento, la unión política de jure se planteará de forma urgente a corto plazo. Con ello, la CEE se convertirá en el tercer Estado (federal) del mundo, con una potencia equiparable en muchos aspectos a las de EE.UU. y la URES.

La construcción de la CEE ha puesto de relieve la alta función del economista en el mundo en que vivimos.

ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO (AGAAC, GATT)

- "Instrumentos básicos y documentos diversos. Volumen III: texto del Acuerdo General, 1958". Las Partes Contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Ginebra, noviembre 1958.
- "Le rôle du GATT dans le domaine du commerce et du développement". Doc. E/CONF.46/38, de 2 de marzo de 1964 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- "Rapport du Deuxième Comité sur la consultation avec la Communauté Economique Européenne", Ginebra, 1962.
- "Report of the Working Party on the association of overseas territories with the EEC, including commodity trade studies", Ginebra, 1958.
- 21ª sesión de las Partes Contratantes; estudio de la asociación CEE-EAM, Doc. SR21/8, 24 de marzo de 1964.

ALBONETTI, Achille.

- "Préhistoire des Etats-Unis d'Europe", versión francesa, Editions Sirey, París, 1963.

ALLAIS, Maurice.

- "L'Europe Unie, route de la prospérité", Calmann-Lévy Editeur, París, 1960.

ASWORTH, William.

- "Breve Historia de la Economía Internacional, 1850-1950", versión española, Fondo de Cultura Económica, México, 1958.

ARON, Raymond.

- Cita tomada de un editorial de Communauté Européenne, octavo año, Nº 5, mayo 1964.

ASSOCIATION EUROPEENNE DE LIBRE-ECHANGE

- "Convention instituant l'association européenne de libre-échange", con las enmiendas introducidas hasta 1º de diciembre de 1963, Ginebra, diciembre 1963.

BARRE, Raymond.

- "Economie Politique", Presses Universitaires de France, París, 1960.

BARRENA, Fernando.

- "Efectos sociales del Mercado Común en España", en el Boletín de Estudios Económicos de la Universidad de Deusto, Vol. XVII, Nº 65, enero-abril 1962.

BEARD, Charles A.

- "An Economic Interpretation of the Constitution of the United States", The MacMillan Company, Nueva York, reimpresión 1961 (la primera edición data de 1913).

BEHR, Gerhard.

- "Judicial Control of the European Communities", Stevens and Sons Ltd., Londres, 1963.

BALASSA, Bela.

- "The theory of economic integration", George Allen and Unwin Ltd., Londres, 1961.

BENOIT, Emile.

- "Europe at Sixes and Sevens. The Common Market, the Free Trade Association and the United States", Columbia University Press, Nueva York, 1961.

BERTRAND, Raymond.

- "Comparaison du niveau des tarifs douaniers des pays du marché commun", en Cahiers de l'Institut de Science Economique Appliquée, Serie R., Nº 2 (febrero 1958).

BOURRINET, Jacques.

- "Le problème agricole dans l'intégration européenne", Editions Cujas, Toulouse, 1964.

BRIAND, Aristide.

- "Memorandum", Ministère des Affaires Etrangères, París, 1930.

CRENOT, Bernard.

- "Les entreprises nationalisées", Presses Universitaires de France, París, 1959.

CLERC, François.

- "Le Marché Commun Agricole", Presses Universitaires de France, París, 1963.

COMMISSION MIXTE FRANCO-ITALIENNE POUR L'ETUDE D'UNE UNION
DOUANIÈRE ENTRE LA FRANCE ET L'ITALIE.

- "Rapport Final", Roma, 22 de diciembre de 1947, dos volúmenes.
- "Compte-Rendu de la Commission Mixte Franco-italienne d'Union Douanière", París, 22 de enero de 1949.

COMITE EUROPEO DE COOPERACION ECONOMICA (CECE, CEEG).

- "Committee of European Economic Cooperation. July-September 1947, General Report", Londres y París, 1947 (dos volúmenes).

COMITE INTERGOUVERNEMENTAL CREE PARA LA CONFERENCE DE MESSINE
(SECRETARIAT).

- "Rapport des Chefs de Délégations aux Ministres des Affaires Etrangères", 21 de abril de 1956, edición multicopiada. Conocido generalmente con el nombre de "Informe Spaak".

COMISION ECONOMICA PARA EUROPA (ECE).

- "Influencia de las agrupaciones económicas regionales", Doc. E/CONF.46/31, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE/EEC/EEG)

- "Document de travail sur la situation de l'Agriculture dans la Communauté", Bruselas, 15 de septiembre de 1958.
- "Recueil des Documents de la Conférence Agricole de Etats membres de la Communauté Economique Européenne à Stressa du 3 au 12 Juillet 1958", Bruselas, 1959.
- "Traité instituant la Communauté Economique Européenne et documents annexes", s/f.
- "Premier Rapport Général sur l'activité de la Communauté (1er. Janvier - 17 septembre 1958)", Bruselas, 17 de septiembre de 1958, "1er.RGAC".
- "Deuxième Rapport Général sur l'activité de la Communauté (18 septembre 1958 - 20 mars 1959)", Bruselas, 31 de marzo de 1959, "2ème RGAC".
- "Troisième Rapport Général sur l'activité de la Communauté (21 mars 1959 - 15 mai 1960)", Bruselas, mayo 1960.
- "Quatrième Rapport Général sur l'activité de la Communauté (16 mai 1960 - 30 avril 1961)", Bruselas, Julio 1961.
- "Cinquième Rapport Général sur l'activité de la Communauté (du 1er mai 1961 au 30 avril 1962)", junio 1962.
- "Sixième Rapport Général sur l'activité de la Communauté (du 1er mai 1962 au 30 avril 1963)", junio 1963, "6ème RGAC".
- "Accord créant une association entre la Communauté Economique Européenne et la Grèce et documents annexes", s/f (1961).
- "Mémorandum sur l'orientation à donner à la politique commune des transports", Bruselas, 10 de abril de 1961, edición multilingüe.
- "Rapport au Parlement Européen sur l'état des négociations avec le Royaume-Uni", Bruselas, 1962.
- "Régime juridique des transports ferroviaires, routiers et fluviaux dans les Etats membres de la CEE", Bruselas, 1962.
- "The first stage of the Common Market", Bruselas, julio 1962.
- "Guide Pratique concernant les articles 85 et 86 du Traité instituant la CEE et leurs règlements d'application", Bruselas, 1962.
- "Mémorandum de la Commission sur le programme d'action de la Communauté pendant la 2ème étape", Bruselas, 24 de octubre de 1962.

- "Rapport Général des sous-groupes, A, B et C, créés pour examiner les différentes possibilités en vue d'une harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires", Bruselas, enero 1962.
- "Les perspectives de développement économique dans la CEE de 1960 à 1970", Bruselas, 1962.
- "Rapport du Comité Fiscal et Financier", Bruselas, 1962.
- "Les perspectives de développement économique dans la CEE de 1960 à 1970", Bruselas, 1962.
- "Les instruments de la politique monétaire dans les pays de la Communauté Economique Européenne", Bruselas, 1962.
- "Accord créant une association entre la Communauté Economique Européenne et la Turquie" (texto bilingüe en francés y turco) s/f, Ankara (1963).
- "Convention d'association entre la Communauté Economique Européenne et les Etats Africains et Malgache associés à cette Communauté et Protocoles et Accords Annexés", s/f. (1963).
- "L'histoire et le sens de l'association avec les pays Africains et Malgache", en el Bulletin de la CEE, séptimo año, Nº 3, marzo 1964.
- "L'Uniformisation de la politique commerciale", en Communauté Européenne, año octavo, Nº 4, abril 1964.

COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBON Y DEL ACERO (CECA/ECSC)

- "Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier", s/f.
- "Seventh General Report of the Activities of the Community", Luxemburgo, 1959.
- "La CECA, 1952-1962. Les premières 10 années d'intégration partielle", en el Bulletin de la CECA, octavo año, Nº 5, número especial, Luxemburgo, 1963.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (SECRETARIA)

- "The developing countries in GATT", Doc. E/CONF.46/36, de 3 de marzo de 1964.

CONDENHOVE KALERGUI, Richard.

- "Paneurope", A.A. Knopf, Nueva York, 1926.
- "Europa erwacht", Paneuropa Verlag, Viena-Leipzig, 1934.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS

- "The economics of freedom", estudio dirigido por Howard S. Ellis, Council of Foreign Relations, Nueva York, 1950.

COURTIN, René y MAILLET, Pierre.

- "Economie Géographique", Dalloz, París, 1962.

COUSTE, Pierre Bernard.

- "L'association des pays d'outremer à la CEE", Librairies Techniques, París, 1959.

CHARDONNET, Jean.

- "Unificación económica europea y modificaciones en la localización geográfica actual de la actividad económica", en el tomo VI de los Estudios sobre la unidad económica de Europa, Espasa Calpe, Madrid, 1957.

DEGOIS, George; SEMINI, Antoine.

- "Le Marché Commun. Ses techniques douanières". Bachette, París, 1958.

DELL, Sidney.

- "Trade Blocs and Common Markets", Constable, Londres, 1963.

DENIAU, J.F.

- "Le Marché Commun", Presses Universitaires de France, 5ª edición, París, 1962.

DIEBOLD, William.

- "Trade and Payments in Western Europe", Council on Foreign Relations, Nueva York, 1959.
- "The Schuman Plan (1950-1958)", Praeger, Nueva York, 1959.

DOCUMENTACION ECONOMICA.

- "La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico", Nº 41, Madrid, 1964.
- "Convenio de Cooperación Económica Europea", versión española, Nº 12, Madrid, 1960.
- "Acuerdo Monetario Europeo", versión española, Nº 41, Madrid, 1964.

DOCUMENTATION FRANÇAISE (LA).

- "Les cartels internationaux", París, 1957.
- "Les projets de programmation européenne", París, 15 de abril de 1964.

DROUIN, Pierre.

- "L'Europe du Marché Commun", Julliard, París, 1963.

DUPUIGRENET-DESGROUISILLES, Guy.

- "Niveaux de vie et coopération économique dans l'Europe de l'Est", París, 1960.

ELLIOT, Florence; SUMMERSKILL, Michael.

- "Benelux", artículo de A Dictionary of Politics, Penguin Books, Londres, 1959.

ELLSWORTH, P.T.

- "Comercio Internacional", tercera edición española, Fondo de Cultura Económica, México, 1955.

ELZOGY, Georges.

- "La France devant le Marché Commun", Flammarion, París, 1958.

EUROPE (Agencia).

- "Informe Birkelbach", en el Boletín Europe, sección "Documents".
- "Memorándum italiano sobre la política global de la Comunidad en relación con terceros países", en el Boletín Europe, Nº 1837, 11 de mayo de 1964.
- "Declaración de Bonn".

FABRA, Paul.

- "Une bonne base d'accord existe déjà entre les Six sur la programmation européenne", en Le Monde, Nº del 5 de diciembre de 1962.

FADDEV, Nikolai.

- "Le Conseil d'assistance mutuelle économique", Librairie Rousseau, Ginebra, 1964.

FAULKNER, Harold Underwood.

- "American Economic History", 6ª edición, Barper and Brothers Publishers, Nueva York, 1949.

FRANK, Isaiah.

- "The European Common Market. An Analysis of Commercial Policy", Frederick A. Praeger, Nueva York, 1961.

GERBERT, Pierre.

- "Les organisations internationales", Presses Universitaires de France, París, 1963.

GISCARD D'ESTAING, Valéry.

- Cita sobre la política presupuestaria común de los países de la CEE, tomada de "Les projets de Programmation Européenne", La Documentation Française, París, 1964.

GRAY, François; WAGRET, Paul.

- "Le Benelux", Presses Universitaires de France, París, 1960.

HALLSTEIN, Walter.

- "United Europe", Oxford University Press, Londres, 1962.

HARBURY, C.D.

- "Descriptive Economics", 2ª edición, Sir Issac Pitman and Sons Ltd., Londres, 1962.

HICEMAN, Warren Lorey.

- "Genesis of the European Recovery Plan. A study on the trend of American Economic Policies", Institut des Hautes Etudes Internationaux, Ginebra, 1949.

HOMMEL, Luc.

- "Une expérience d'union économique; bilan des dix années d'union économique belgo-luxembourgeoise", Lovaina, 1933.

HOUSSIAUX, Jacques.

- "Concurrence et Marché Commun", Editions Genin, Paris, 1960. Existe versión española de Ediciones de Deusto, Bilbao, 1962.

INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA.

- "La adhesión de España al GATT", en el Nº 361 de la revista mensual, septiembre 1963.
- "El Consejo de Cooperación Aduanera", en el Nº 322 de la revista mensual, junio 1960.

JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (JOCE)

- "Règlement Nº 4 du Conseil, relatif à la sécurité sociale des travailleurs migrants". (JOCE, 16.XII.1958).
- "Règlement Nº 15 du Conseil d'application des articles 48 y 49 du Traité sur la libre circulation des travailleurs entre les Etats membres", (JOCE, 26.VIII.1961).
- "Règlement Nº 17 du Conseil, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du Traité" (prácticas restrictivas de la competencia) (JOCE, 21.II.1962).
- "Décision du Conseil instituant une procédure d'examen et de consultation préalables pour certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives envisagées par les Etats membres dans le domaine des transports" (JOCE, 3.IV.1962).
- "Règlement du Conseil Nº 20, portant institution d'un régime de prélèvement et établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc", (JOCE, 20.V.1962).
- "Règlement du Conseil Nº 21 portant institution d'un régime de prélèvements et établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des oeufs" (JOCE, 20.V.1962).
- "Règlement du Conseil Nº 22, portant institution d'un régime de prélèvements et établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille", (JOCE, 20.IV.1962).
- "Règlement Nº 23, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes" (JOCE, 20.IV.1962).

- "Règlement du Conseil N° 24, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans la domaine vitivinicole", (JOCE, 20.IV.1962).
- "Règlement du Conseil N° 25, relatif au financement de la politique agricole commune", (JOCE, 20.IV.1962).
- "Décision concernant les critères objectifs pour l'établissement de systèmes de prix minima et pour la fixation de ces prix", (JOCE, 20.IV.1962).
- "Règlement N° 13/64/CEE du Conseil, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers", (JOCE, 27.II.1964).
- "Règlement N° 14/64/CEE du Conseil, du 5 février 1964, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine" (JOCE, 27.II.1964).
- "Règlement N° 16/64/CEE du Conseil, du 5 février 1964, portant établissement graduel d'une organisation commune du marché du riz, (JOCE, 27.II.1964).
- "Règlement N° 18/64/CEE du Conseil du 5 février 1964, relatif aux conditions du concours du Fond d'orientation et de Garantie Agricole", (JOCE, 27.II.1964).

KARELLE, Jacques; KEMMSTER, Fritz.

- "Le Benelux commenté. Textes officiels", Etablissements Emile Bruylant, Bruselas, 1961.

KITZINGER, U.W.

- "The Challenge of the Common Market", Basil Blackwell, Oxford, 1961.

KOBLER, Marc.

- "The Common Market and Investments", Nueva York, 1960.

LAPIE, Pierre-Olivier.

- "Les trois Communautés: Charbon-Acier, Marché Commun, Euratom", Librairie Arthème Fayard, Paris, 1960.

LECERF, Jean.

- "La politique européenne devient une réalité. En adoptant le Plan Marjolin, les Six ont décidé de lutter contre l'inflation", en Communauté Européenne, año octavo, N° 5, mayo 1964.

LE MONDE.

- "Le Gouvernement Algérien souhaiterait le maintien provisoire des dispositions du Traité de Rome", en el N° de 5 de enero de 1963.

LEWIS, Ben W.

- "British Planning and nationalization", The Twentieth Century Fund, Nueva York, 1952.

L'HUILLIER, Jacques.

- "Teoría y práctica de la cooperación económica internacional", versión española, Luis Miracle Editor, Barcelona, 1962.

LIESNER, H.H.

- "The European Steel and Coal Community", en Case Studies in European Economic Union. The Mechanics of Integration, Oxford University Press, Londres, 1962.

LINDER, Staffan B.

- "La importancia del GATT para los países subdesarrollados", Doc. E/CONF.46/P/6, 21 de enero de 1964, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

LIPSEY, R.G.

- "The theory of Customs Unions. A General Survey", en Economic Journal, Septiembre 1960.
- "The General Theory of the Second Best", en Review of Economic Studies, Nº 1 (1956-57), en colaboración con K.J. Lancaster.

LJUBISAVLJEVIC, Bera.

- "Les Problèmes de la pondération dans les institutions européennes", A.W. Sythoff, Leiden, 1959.

LONS, M.J.

- "Alocución pronunciada el 20 de julio de 1963 en Yaundé", en el acto de la firma de la Convención de Asociación entre la CEE y los EAM, en el Bulletin de la CEE, año sexto, Nº 9/10, septiembre-octubre 1963.

MANSHOLT, Sicco.

- "Un nouveau pas en avant vers la politique agricole commune", en el Bulletin de la CEE, año séptimo, Nº 2, febrero 1964.

MARJOLIN, Robert.

- "La signification politique du marché commun", en Communauté Européenne, octavo año, Nº 2, febrero 1964.
- "La situation économique de la Communauté Economique Européenne en 1963 et les perspectives pour 1964", en Bulletin de la CEE, año séptimo, Nº 3, marzo 1964.

MEADE, James E.

- "The Belgium-Luxembourg Economic Union", en Case Studies in European Economic Union. The Mechanics of Integration, Oxford University Press, Londres, 1962.
- "Negotiations for Benelux. An annotated Chronicle, 1943-56", en Princeton Studies in International Finance, Nº 6.

- "Problemas de la Unión Económica", versión española, Aguilar, S.A., Madrid, 1958.
- "The building of Benelux, 1943-1960", en Case Studies..., ob. cit.

MENDERSSHAUSEN, Horst.

- "First Tests of the Schuman Plan", en The Review of Economics and Statistics, 1953.

MENSBRUGGES, Hans van.

- "Les Unions Economiques: réalisations et perspectives", Institut des relations internationales, Bruselas, 1950.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (Dirección General de Organismos Internacionales).

- "Convenio constitutivo de la Asociación Europea de Libre Comercio", versión española, abril 1960.
- "Acuerdo por el que se crea una Asociación entre los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio y la República de Finlandia", en Documentación Internacional, Nº 9, mayo-junio 1961.

MINISTERIO DEGLI AFFARI ESTERI.

- "Quattro Anni di Mercato Comune Europeo", Roma, 1962.

MONNET, Jean.

- "Les Etats-Unis d'Europe ont commencé", Robert Laffont, París, 1955.
- "Europe-Amérique, relations de partenaires nécessaires à la paix", Centre de Recherches Européennes (Ecole des Hautes-Etudes, Université de Lausanne), Abril 1963.

MYRDAL, Gunnar.

- "Los efectos económicos de la política fiscal", versión española, Editorial Aguilar, Madrid, 1948.
- "Solidaridad o desintegración", versión española, Fondo de Cultura Económica, México, 1956.

NACIONES UNIDAS.

- "La cooperación económica multilateral en América Latina", México, D.F., Diciembre de 1961.
- "Economic Survey of Europe in 1954", Ginebra, 1955.

NEW YORK TIMES.

- Referencia del discurso de P. Hoffman ante el Consejo de la OECE, Nº de 1 de noviembre de 1949.

NOEL, Emile.

- "Comment fonctionnent les institutions de la Communauté Economique Européenne", en la serie "Les Documents" de Communauté Européenne, Nº 17, mayo 1963.

OECE (OEEC)

- "A decade of cooperation", París, abril 1958.
- "7ème Rapport de l'OECE", París, 1956.
- "European Recovery Plan Programme. Second Report of the OEEC" París, febrero 1950.
- "La Politique Agricole", París, 1956.
- "Rapport sur la possibilité d'instituer une Zone de Libre Echange en Europe. Rapport préparé pour le Conseil par un Groupe de Travail special, 1957-1958", 5ª edición, París, 1959.
- "Guide de la législation sur les pratiques commerciales restrictives", 1ª edición, París, 1960.

OURY, Bernard.

- "L'agriculture au seuil du Marché Commun", Presses Universitaires de France, París, 1959.

PARLAMENTO EUROPEO.

- "Résolution sur la déclaration de la Commission de la CEE concernant la situation économique de la CEE en 1963 et les perspectives pour 1964 (sesión 20-25 de marzo de 1964), en Bulletin de la CEE, septimo año, N° 5, mayo 1964.

P.E.P.

- "European Organizations", Allen and Unwin Ltd., Londres, 1959.

PERROUX, François.

- "L'Europe sans rivages", Presses Universitaires de France, París, 1954.

PISANI, Edgard.

- Discurso ante la Asamblea Nacional francesa sobre los acuerdos agrícolas de Bruselas de 14 de enero de 1962, en "Bulletin d'Information du Ministère de l'Agriculture. Spécial Marché Commun", diciembre de 1962.

PRYOR, Frederic L.

- "The Communist Foreign Trade System. The other Common Market", George Allen and Unwin, Londres, 1963.

PRICE, Harry Bayard.

- "The Marshall Plan and its meaning", Ithaca, Nueva York, 1955.

REY, Jean.

- "La Communauté avant le Kennedy Round", en Communauté Européenne, año octavo, N° 2, febrero 1964.

RIBAS, Jacques Jean.

- "Les problèmes sociaux de la CEE", en Les problèmes juridiques et économiques du Marché Commun, Librairies Techniques, París, 1960.

ROBINSON, N.A.G.

- "Economic consequences of the size of Nations", MacMillan, Londres, 1960.

ROLL, Eric.

- "Historia de las doctrinas económicas", versión española, Fondo de Cultura Económica, México, 1958.

RÖPES, Willhem.

- "Integration und Desintegration der Internationalen Wirtschaft Wirtschaft's fragen der Freienwelt", Francfort del Meno, 1957.

ROSTAS, L.

- "Comparative productivity in British and American Industry", Cambridge University Press, Londres, 1948.

ROYER, Jean.

- Artículo "Havana (Charte de la)" en Dictionnaire des Sciences Economiques, tomo I, Presses Universitaires de France, París, 1958.

SAINTE LORETTE, L. de.

- "L'idée d'union fédérale européenne", Librairie Armand Colin, París, 1955.

SAMPEDRO, José Luis.

- "Principales efectos de la unidad económica europea", en el tomo II de los Estudios sobre la unidad económica de Europa, Espasa Calpe, Madrid, 1957.

SANNWALD, Rof F.; STOBLE, Jacques.

- "Economic Integration. Theoretical Assumptions and Consequences of European Integration", versión inglesa, Princenton University Press, Princenton (N.J.), 1959.

SCPAUS, Lambert.

- "Exposición sobre el problema de los transportes en la CEE", hecha en una mesa redonda del "Centre d'information et d'Etudes sur les Communautés Européennes". (Boletín de la Agencia Europe, Nº 1375, 3 de octubre de 1957).

SCHIEFER, J.

- "Marché du Travail Européen", Eurolibri (Pallos et Sirey), París, 1961.

SCHUMAN, Robert.

- "Declaración sobre la puesta en común de la producción francesa y alemana de acero y carbón (9 de mayo de 1950)", en el apéndice a la obra de Jean Monnet "Les Etats Unis d'Europe ont commencé", Robert Laffont, París, 1955.

SCITOVSKY, Tibor.

- "Economic Theory and Western Europe Integration", George Allen and Unwin Ltd., Londres, 1958.

SOTO, Juan de.

- "La CECA", Presses Universitaires de France, París, 1961.
- "Le problème de l'exécutif dans les communautés européennes", en la obra colectiva Les problèmes juridiques et économiques du Marché Commun, Librairies Techniques, París, 1960.

SUPPLEMENT AU BULLETIN DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE.

- "Projet de décision du Conseil relative à la collaboration entre les Etats membres en matière de relations monétaires internationaux", en Supplément au Bulletin de la CEE, N° 7, 1963.
- "Projet de décision du Conseil relative à l'organisation de consultations préalables entre les Etats membres en cas de modification des parités de change de leurs monnaies", en Supplément au Bulletin de la CEE, N° 7, 1963.
- "Projet de décision du Conseil concernant la collaboration entre les Banques Centrales de la CEE", en Supplément au Bulletin de la CEE, N° 7, 1963.
- "Projet de décision du Conseil concernant la collaboration entre les services compétents des administrations des Etats membres dans le domaine de la politique budgétaire", en Supplément au Bulletin de la CEE, N° 7, 1963.
- "Politique économique à moyen terme de la Communauté (Recommandation de la Commission au Conseil présentée le 26 juillet 1963)", en Supplément au Bulletin de la CEE, N° 8, 1963.
- "Proposition d'un règlement du Conseil établissant des principes communs et une procédure communautaire au sujet de la défense commerciale de la CEE contre des pratiques anormales de la part des pays tiers", en Supplément au Bulletin de la CEE, N° 1, 1964.

STIKKER, D.U.

- "The Functional Approach to European Integration", en Foreign Affairs, abril 1951.

TAMAMES, Ramón.

- "La accesión de España al GATT", en Información Comercial Española, N° 361, septiembre 1963.
- "España en el umbral de la integración", en Indice, N° 161-62, mayo-junio 1962.
- "La lucha contra los monopolios", 1ª edición. Editorial Tecnos, S.A, Madrid, 1961.

THIERY, André.

- "Modificaciones que se producirán en la localización geográfica actual de la actividad económica europea como consecuencia de una eventual integración de las economías nacionales en una perfecta unidad", en el tomo VI de los Estudios sobre la unidad económica de Europa, Espasa Calpe, Madrid, 1957.

TREINER, J.

- "L'Economie luxembourgeoise sous le régime de l'UEBL", Luxemburgo, 1934.

TRIFFIN, Robert.

- "El caos monetario", versión española, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
- "El oro y la crisis del dólar", versión española, Fondo de Cultura Económica, México, 1962.

VINER, Jacob.

- "The custom Union issue", Andersen Kramer Associates, Washington, D.C., 1961, reimpresión.

VERNON, Raymond.

- "The Schuman Plan", en The American Journal of International Law, vol. XLVII, Nº 2 (abril 1963).

WAER, David Kent.

- "Common Market Antitrust. A Guide to the law, procedure and literature". La Haya, 1964.

WITKOWSKY, Adolf.

- "Schrifttum zum Marshall Plan und zur Wirtschaftlichen Integration European", Bad Godesburg, 1955.